Comisión
Interministerial
Ciudad, Vivienda
y Territorio

Propuesta de

Orientaciones Metodológicas para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)

Secretaría Técnica de la
Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio

Santiago, marzo 2018

Basada en la versión aprobada por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio en su sesión del 29.01.2018 y en el texto del Reglamento de los PROT aprobado en la sesión del 02.03.2018.

Índice

Índice de figuras

Índice de tablas

INTRODUCCIÓN

Este documento incluye orientaciones respecto a conceptos, alcances, normativas, contenidos, sincronizaciones, procedimientos y metodologías necesarias para elaborar un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) conforme a lo establecido en: i) el artículo 17 de la LOCGAR; ii) la Política Nacional de Ordenamiento Territorial; y iii) el reglamento de los PROT.

En términos prácticos, las presentes orientaciones están dirigidas a los equipos técnico-profesionales de los Gobiernos Regionales responsables de formular un Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Su finalidad es que se disponga de un conjunto de procedimientos e indicaciones que permitan que todos los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial tengan similares alcances, estructuras y desarrollo de contenidos mínimos. No obstante, al mismo tiempo se reconoce que cada región podrá establecer su propia singularidad y énfasis en la elaboración del PROT, conforme a la diversidad que caracteriza al país en términos de su dinamismo territorial.

El documento está conformado por seis apartados. El **primero** entrega elementos de contexto para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial a ser considerados por los equipos regionales, particularmente en lo relativo a cuestiones de orden normativo y legal.

Un **segundo** apartado señala aspectos claves que deben ser relevados en la formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, tal como la dimensión político-estratégica del plan.

Un **tercer** apartado se enfoca en lo que debe contener un Plan Regional de Ordenamiento Territorial, entregando una estructura y algunas interrogantes que permitan juzgar si su elaboración cumple los estándares mínimos.

Un **cuarto** apartado presenta un procedimiento de elaboración para el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, considerando su interrelación y sincronía tanto con la Evaluación Ambiental Estratégica, exigida para este tipo de instrumentos, así como eventualmente si es sujeto a Consulta Indígena de acuerdo al Convenio N°169 de la OIT.

El apartado **cinco**, entrega orientaciones respecto a cómo se implementa el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, considerando cuestiones relativas a procedimientos de gestión, seguimiento y difusión de este instrumento.

Finalmente, en el apartado **seis** y conforme las diversas experiencias nacionales e internacionales sobre la aplicación y adaptación de herramientas metodológicas utilizadas en el desarrollo de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial u otros instrumentos de similar naturaleza, se

sugieren metodologías de referencia que pueden ser consideradas por los equipos de trabajo responsables de formularlos en cada región.

1. ¿CUÁL ES EL CONTEXTO PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Este primer apartado expone los elementos que dan el sustento político, normativo y legal, que respaldan el nuevo contexto institucional de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

1.1. ¿Cuál es la necesidad de sincronización a nivel de políticas?

Se destaca la necesidad de una adecuada sincronización entre la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) con el PROT. En conformidad a ello, tanto la imagen objetivo como los lineamientos estratégicos formulados en el PROT, deben ser consistentes con la visión y objetivos estratégicos de la ERD.

Para un adecuado análisis de contexto se requiere revisar y evaluar la coherencia del PROT, es decir con sus contenidos compatibles y no contradictorios, con:

- la **Estrategia Regional de Desarrollo (ERD)**, como instrumento indicativo que caracteriza el devenir propio de cada región en un horizonte de largo plazo. Asimismo, define de manera más amplia, cómo se logrará el desarrollo de la región y dónde estarán puestos los énfasis que guiarán el progreso del territorio. Es el elemento rector a escala regional en cuanto a planificación se trata, ya que a partir de los objetivos y lineamientos fijados se establecen los planes, programas e iniciativas de inversión atingentes. En este sentido, también la Estrategia Regional de Desarrollo es un instrumento de gestión fundamental para los tomadores de decisión, planificadores e inversionistas, tanto del sector público como del privado, ya que fija los propósitos de la agenda pública focalizando las inversiones sectoriales y regionales. Por lo tanto, este instrumento permite que cada uno de los PROT se formule conforme a las especificidades y características propias de cada uno de los territorios regionales.

- la **Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)**, orienta hacia la construcción de un territorio armónico, integrado, seguro e inclusivo en su diversa y amplia geografía, expresando sus potenciales y propiciando la dinamización de sus riquezas económicas, ambientales, sociales y culturales. En este sentido, impulsa un proceso de desarrollo sustentable con identidad territorial. Todo ello, por medio de políticas públicas concebidas a través de una gobernanza con sentido estratégico y sinérgico, en el marco de la

descentralización y con una ciudadanía empoderada e involucrada en el devenir de su territorio. Su implementación se desarrolla tanto mediante la definición de directrices, a partir de objetivos estratégicos, así como sobre la base de un conjunto de acciones que son impulsadas como parte de los mecanismos de gobernanza, los cuales serán la base para la formulación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

1.2. ¿Cuáles son las necesidades desde el marco legal del PROT?

En especial, se debe considerar a:

- la Ley N° 21.074 que modifica a la Ley N° 19.175 **Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR)**, que establece el marco legal y normativo y que da origen al reglamento por el cual debe regirse el PROT. En dicha Ley existen artículos relativos al fortalecimiento de la regionalización del país, los que especifican las funciones del Gobierno Regional en materia de ordenamiento territorial, que serán el marco regulatorio para la formulación de los Planes Regional de Ordenamiento Territorial. Se destacan los artículos 16, 17 18, 19, 20, 24 y 36, caracterizados en el capítulo II de la Ley, que refieren a las funciones y atribuciones del Gobierno Regional en la materia. Asimismo, es relevante considerar los artículos 63 y 68 del capítulo IV referidos a otros órganos de la Administración del Estado en las Regiones y de la Organización Administrativa del Gobierno Regional. Por último, destaca el artículo 104 del capítulo VII sobre la administración de las áreas metropolitanas. Sin duda, en el contexto de la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, es relevante el artículo 17a de la LOCGAR que expone sobre la formulación, competencias y aprobación de dicho instrumento.

- las **normativas sectoriales vigentes** que resulten clave de considerar en el contexto de las decisiones involucradas, en el marco de la formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, ya que dan cuenta tanto de la gran cantidad de ámbitos de acción sobre el territorio como de las posibles escalas de intervención. En este marco, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial incorpora, en sus postulados, las directrices de cada una de las políticas sectoriales con incidencia territorial.

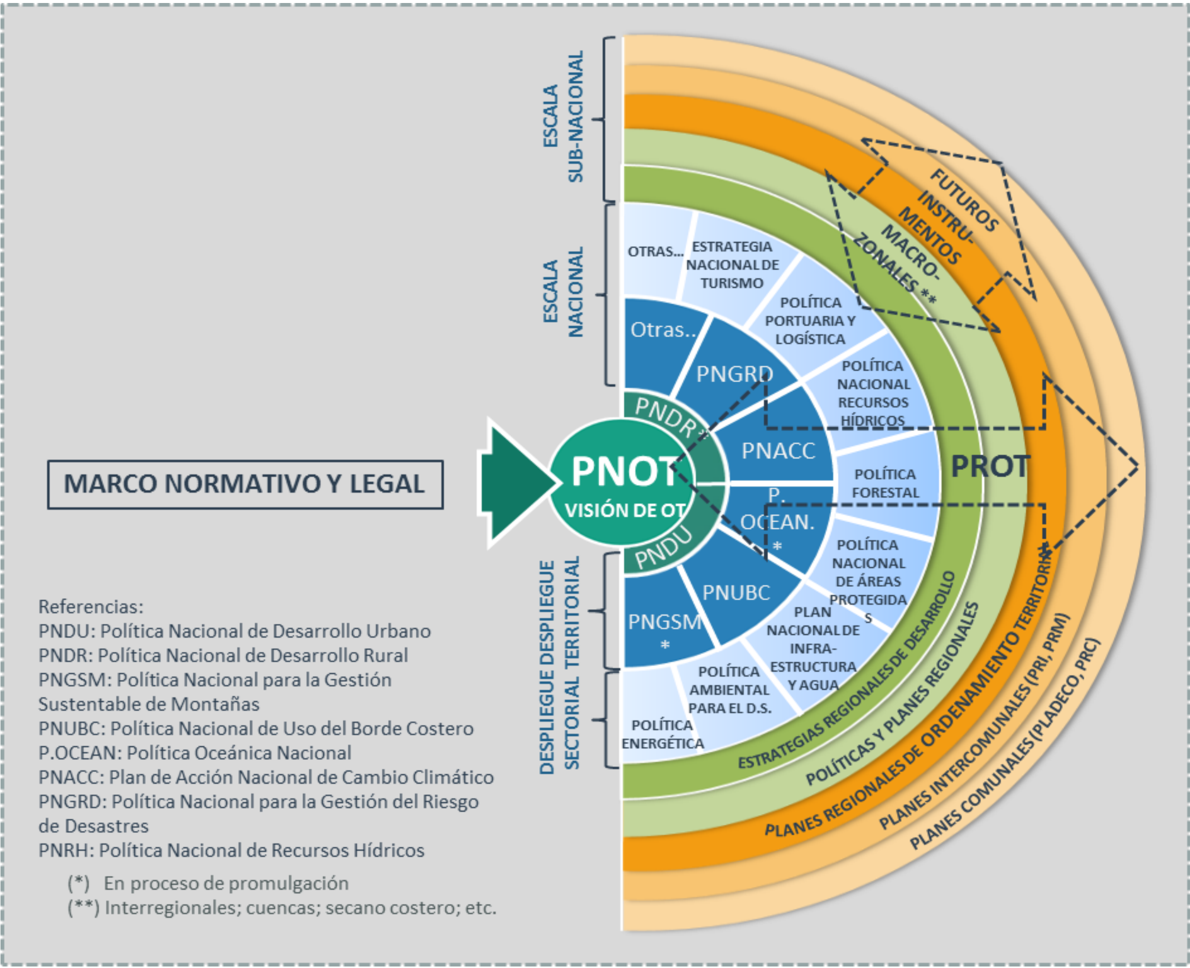
1.3. ¿Qué políticas y planes sectoriales deben considerarse?

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial tiene como desafío incorporar en su proceso de formulación las directrices y elementos sectoriales, a la escala regional, con la misión de promover y fortalecer la coherencia de la acción pública. La Figura 1 presenta el esquema de la estructura de políticas públicas, organizada como un sistema integrado de decisiones para el ordenamiento

territorial, ya sea de tipo sectorial o intersectorial, amparado en el marco legal e institucional vigente.

A este sistema se integra la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, con su visión de ordenamiento territorial para el país. Este es el marco orientador tanto para articular las demás políticas e instrumentos, así como para plasmar las bases del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), en coherencia con las realidades territoriales, los procesos participativos en su construcción, y lo definido por cada una de las Estrategias Regionales de Desarrollo.

Figura 1. Esquema de la estructura de políticas públicas como marco normativo y legal con incidencia territorial bajo la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.



Fuente: Política Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017.

En la Tabla 1 se detalla la lista de las políticas sectoriales mínimas que deben ser involucradas en ell diseño y formulación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial respectivo. No obstante, ello, de

igual manera es importante incorporar aquellas otras políticas sectoriales y regionales que sean parte de las materias relevantes que deban incluirse en dicho instrumento.

Tabla 1. Políticas sectoriales y territoriales mínimas a considerar en los PROT.

ESCALA	INSTRUMENTO
Nacional	Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)
	Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)
	Política Nacional Recursos Hídricos (PNRH)
	Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD)
	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
	Política Oceánica Nacional
	Política Nacional de Uso de Borde Costero (PNUBC)
	Política Nacional de Gestión Sustentable de Montaña (PNGSM)
	Estrategia Nacional de Turismo
	Política Portuaria y Logística
	Política Forestal
	Política Nacional de Áreas Protegidas
	Plan Nacional de Infraestructura y Agua
	Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable
	Política Energética
Regional y Subregional	Estrategias Regionales de Desarrollo
	Políticas y Planes Regionales
	Planes Reguladores Intercomunales
	Planes Reguladores Comunales
Macrozonal	Instrumentos específicos por macrozonas

Fuente: elaboración propia en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial, 2017.

1.4. ¿Qué otros procedimientos son relevantes de sincronizar con el PROT?

La integración de las tres normativas siguientes, permitirá obtener un instrumento de ordenamiento territorial participativo, consensuado y validado por los distintos actores del territorio, facilitando así su posterior implementación. Además, la consideración de elementos de ambiente y sustentabilidad permitirá promover una ocupación sustentable del territorio.

No obstante, y para asegurar su correcta consideración, es absolutamente clave la programación sincronizada de las distintas actividades del PROT, incluyendo los mecanismos para la inclusión de actores. Para ello, se elaborará un Plan de Participación que permita una adecuada implementación de la inclusión de actores en el PROT, la EAE y la consulta indígena.

Esta sincronización permitirá agendar un trabajo armonizado con:

- la **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE),** con su aplicación regulada a través del Decreto N° 32 de 2015 del Ministerio del Medio Ambiente. En su artículo 9, establece que deberá aplicarse una Evaluación Ambiental Estratégica, a todo instrumento de ordenamiento territorial cuyo ámbito de aplicación sea comunal, intercomunal, provincial o regional. Por lo tanto, esta herramienta de gestión, que facilita la incorporación de los aspectos ambientales y de sustentabilidad en procesos de la elaboración de Políticas y Planes e Instrumentos de Ordenamiento Territorial, además de ser elaborada en conjunto con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial debe ajustarse a lo establecido en el procedimiento y guía de EAE, tanto en sus alcances y contenidos así como en etapas de ejecución e instancias de consulta.

- el **Convenio N°169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo**, como tratado internacional vigente en Chile desde el año 2009, reconoce los procedimientos apropiados para la consulta y participación de los pueblos indígenas interesados en las materias que aborde el PROT. En base al artículo 6 del Convenio, el Estado de Chile se compromete a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. También debe establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan. Para estos fines el gobierno Regional solicitará un informe de su procedencia a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

- la **Ley de Participación Ciudadana (Ley 20.500),** establece, en su artículo 69, que el Estado deberá reconocer a las personas el derecho de participar en los distintos espacios de la gestión pública, acercando a los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía, en el uso de sus políticas, planes, programas y acciones.

1.5. ¿Cuáles son los requisitos de sincronización con el uso del borde costero y las áreas colocadas bajo protección oficial?

De acuerdo al reglamento, el PROT reconocerá obligatoriamente y en los mismos términos a los del acto administrativo que los haya aprobado a:

a) La zonificación del uso del borde costero que hubiere sido aprobada mediante Decreto Supremo del Ministerio de Defensa Nacional y

b) Las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial del Estado, que incluirán, entre otras, las establecidas aplicando las siguientes normas o las que las reemplacen o sistematicen:

1. El Decreto Ley N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba el texto definitivo de la Ley de Bosques;

2. La Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales;

3. La Ley General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado en el decreto Nº 430, de 1992, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción:

4. El Decreto Ley N° 1.939, de 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización, que establece Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado;

5. La Ley N° 20.249, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios;

6. La Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal;

7. El Decreto Supremo N° 531, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores que promulga la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de América;

8. El Decreto Supremo N° 141, de 1975, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que aprueba la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres;

9. El Decreto Supremo N° 771, de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas;

10. El Decreto Supremo N° 296, de 1986, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Convenio para la Protección del Medio Ambiente y la Zona Costera del Pacífico Sudeste; y

11. El Decreto Supremo N° 1.963, de 1994, del Ministerio de Relaciones Exteriores, que promulga el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

El PROT no podrá modificar estas áreas y zonificaciones ni tampoco establecer nuevas categorías de áreas bajo protección oficial.

2. ¿QUÉ ES UN PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

En este apartado se describen aspectos importantes para formular un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT). Se trata de integrar materias que van desde su dimensión político-estratégica y las materias de resolución nacional y regional, hasta las fuentes de información estadística y cartográfica a priorizar en su elaboración.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) se define como "*un instrumento que **orienta la utilización del territorio** de la respectiva región para lograr su desarrollo sustentable, mediante un abordaje sistémico e integrado, a través de **lineamientos estratégicos** y una **macro zonificación** de dicho territorio. También establece, **con carácter vinculante, condiciones de localización** para la disposición de los **distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos** y condiciones para la localización de las **infraestructuras y actividades productivas** en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las **áreas para su localización preferente***".

2.1. ¿Qué significa la dimensión político - estratégica del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

El PROT es un instrumento de carácter estratégico, articulado estrechamente con la visión establecida por la región sobre su territorio en la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), y con los resultados del proceso participativo específico convocado para su construcción, incluyendo las particularidades locales. En consecuencia, el PROT se relaciona con los lineamientos de la ERD y se elabora en sintonía con los principios rectores, la visión, los objetivos estratégicos y las directrices de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). En este sentido, recoge la visión de ordenamiento territorial que tiene el país, lo que no sólo le servirá de marco orientador para articular las demás políticas e instrumentos con incidencia en el territorio, sino además para instalar su enfoque territorial, y para permitir una mayor coherencia en el conjunto de decisiones en materia de políticas públicas con despliegue sectorial e intersectorial.

2.2. ¿Qué significa el carácter vinculante del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

En el contexto de la Ley y su reglamento, se define este carácter del Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la siguiente manera::

- El PROT es de cumplimiento obligatorio por parte de los ministerios y servicios públicos que operen en la región. En consecuencia, los planes, programas y proyectos que estos aprueben y/o desarrollen deberán ajustarse a sus disposiciones. Las condiciones de localización establecidas en el PROT, serán obligatorias para todos los sujetos, públicos y privados.

2.3. ¿Qué significa la dimensión sistémica del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

En este marco, las decisiones de ordenamiento territorial se basan en las premisas establecidas por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT). Por tanto, ellas deben ser **sistémicas**, considerando al conjunto de directrices relacionadas que promueven el ordenamiento territorial e incorporando las posibles articulaciones con territorios vecinos. Se busca que ellas sean:

- integradas, compatibilizando las políticas sectoriales e intersectoriales vigentes y en desarrollo desde una visión territorial;
- articuladas, ordenando jerárquicamente las atribuciones y potestades en ordenamiento territorial de la institucionalidad, en el contexto de su incidencia en el territorio;
- graduales, considerando un proceso progresivo de ajustes estructurales, normativos e institucionales para alcanzar la visión del territorio nacional;
- participativas, promoviendo que la gobernanza sobre los procesos de decisión en el territorio incorpore a actores no gubernamentales; y
- con identidad territorial, rescatando y reforzando las particularidades que caracterizan a un determinado territorio.

2.4. ¿Qué tipo de decisiones nacionales y regionales deben considerarse en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

La elaboración de un PROT debe considerar las directrices nacionales de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), así como de otros instrumentos disponibles en la escala nacional con foco en el territorio, tales como las políticas de desarrollo urbano y rural y las políticas sectoriales.

Además de vincularse estrechamente con la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), debe considerar otros instrumentos de escala regional, tales como: el Plan Regional de

Infraestructura Urbana y Territorial (PRIUT), la Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC), y otros instrumentos regionales sectoriales relevantes.

2.4.1. ¿Cuáles son las materias de decisión nacional?

En cuanto a los temas territoriales estratégicos de decisión nacional, es decir, aquellos que por tener un ámbito de influencia u operación que excede del territorio regional, la PNOT establece que son definidos en el marco de las coordinaciones de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), en estricto apego a las políticas, estrategias y normativas sectoriales de los Ministerios competentes y, con mecanismos de articulación, coordinación y consulta con actores regionales. Entre estos, se incluyen los siguientes:

a) Redes e infraestructura interregional (incluyendo también macrozonas) de carácter estratégico en los ámbitos de conectividad, logística y servicios básicos para asegurar el soporte al sistema nacional económico-productivo y de asentamientos humanos, incluyendo las redes de comunicación que garanticen la integración y cohesión territorial.

b) Conexión e integración terrestre, marítima y aérea de implicancia nacional e internacional, particularmente con países vecinos, así como en virtud de consideraciones de orden geopolítico, de seguridad y de riesgo en todo el territorio nacional.

c) Inserción territorial de actividades económica-productivas de carácter estratégico para el país, sujeto a los procesos de evaluación que sean establecidos en la legislación vigente.

d) La definición de zonas de peligros y amenazas naturales y antrópicas, asegurando su incorporación -bajo criterios de protección- en los análisis de riesgo incluidos en los instrumentos de ordenamiento y planificación, en las escalas que correspondan, y para las inversiones públicas y privadas, de manera de entregar certeza y seguridad a los asentamientos humanos e infraestructura crítica.

e) Resguardo de la disponibilidad de agua para el consumo humano y su uso por parte de las actividades económica-productivas, a través de la protección y conservación de las diversas fuentes y reservas, conforme a las distintas realidades de los sistemas territoriales existentes en el país.

Las redes e infraestructuras a que se refieren los dos primeros puntos, pueden ser públicas, privadas o concesionadas, siempre que sean de acceso y uso público y cumplan las condiciones que se señalan en el punto siguiente. Para los efectos de la PNOT su definición comprende los elementos físicos y operacionales, equipamientos y conexiones, así como el conjunto de políticas, planes, estrategias, normas, estándares y regulaciones que condicionan la prestación, expansión, mantenimiento y fiscalización de sus servicios y que tienen por propósito garantizar la continuidad, cobertura, coherencia y desarrollo de los sistemas y servicios que son esenciales para el funcionamiento del país en su integridad y en sus relaciones exteriores.

Entre las principales redes se destacan las siguientes:

- La red de caminos públicos y sus fajas integradas por los caminos nacionales y regionales (definidos por el DFL MOP 850/97). La red de aeropuertos conformada por la red primaria, secundaria y los pequeños aeródromos señalados en la Res. Exenta N° 411 de 2016 del Ministerio de Defensa, en el caso que estos últimos integren redes de conectividad interregional.
- Redes e infraestructuras asociadas a la transmisión y distribución de energía eléctrica, así como aquella vinculada al almacenamiento, transporte y distribución de combustible en el territorio nacional.
- Los sistemas de telecomunicaciones, empleen o no el espectro radioeléctrico, destinados a satisfacer necesidades de comunicación del público en general o a prestaciones de redes o instalaciones necesarias para la operación de estos sistemas, cuya cobertura sea internacional, nacional o que excedan el ámbito de una región, todos basados en concesiones otorgadas por el Estado.
- La infraestructura de riego que se ejecute con fondos fiscales conforme al DFL 1.123 y que debe ser evaluada y aprobada previamente por la Comisión Nacional de Riego.
- Obras portuarias de conectividad relacionadas con pasos fronterizos o rutas de conectividad interregional, internacional y/o en aquellos territorios estratégicos de interés nacional.
- Los sistemas logísticos integrados por: i) puertos estatales que deriven de la Ley 19.542, puertos privados cuyo volumen de transferencia supere las 2,5 MM ton/año, los puertos que forman parte de corredores bioceánicos y los que atienden servicios de cruceros internacionales; ii) red troncal ferroviaria y sus conexiones con los puertos señalados; iii) centros de demanda, transferencia, acopio e intercambio vinculados a tráficos internacionales, nacionales o cuyos orígenes y destinos que excedan los ámbitos de cada región; iv) sistemas de gestión necesarios para alcanzar procesos de transferencia intermodal fluidos y eficientes.
- Las reservas de espacio para la expansión de capacidades, incluidas entre otras, las bahías naturales abrigadas o aquellas de uso industrial estratégicas para el desarrollo energético e industrial del país, así como las reservas de espacio para mitigación de externalidades producidas por los componentes antes mencionados.

También se considera que forman parte de las redes e infraestructuras, las ampliaciones o nuevas obras de escala de decisión nacional, conforme lo señalado anteriormente.

2.4.2. ¿Cuáles son las reglas aplicables a redes e infraestructuras que excedan el territorio regional?

Las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda el territorio regional se entenderán siempre admitidas por los PROT y se sujetarán a las disposiciones que establezcan los organismos competentes. Los Ministerios o servicios públicos de nivel nacional deberán informar a los GORE el establecimiento de redes e infraestructuras en su territorio que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional, en forma previa a la adopción de la decisión.

2.4.3. ¿Cuáles son las materias de decisión regional?

Entre los temas territoriales de decisión regional definidos por la PNOT, que competen el ámbito de potestad de instrumentos regionales, se incluyen:

a) Ordenamiento territorial en las áreas rurales, evitando la proliferación de asentamientos al margen de la planificación urbana y sin estándares mínimos.

b) Definición, en los instrumentos que corresponda, tanto existentes como los que se creen para estos efectos en el futuro, de áreas del territorio rural no susceptibles a futuras expansiones urbanas, por estar expuestas a múltiples peligros o amenazas; ser áreas de alto valor agrícola; áreas de protección natural o patrimonial; áreas que presten y brinden un reconocido servicio ecosistémico; y áreas que no cuentan con factibilidad de agua potable.

c) Incorporación del enfoque de Reducción de Riesgo de Desastres de origen natural y antrópico, vinculante para todo el sistema de planificación y ordenamiento territorial.

d) Aplicación y cumplimiento de estándares para la provisión de bienes y servicios públicos y de servicios integrales de infraestructura, para resolver brechas y déficit asociados a la seguridad y mejoramiento de la calidad de vida de la población regional.

e) Articulación entre los diversos instrumentos de carácter normativo e indicativo de carácter regional y subregional.

f) Zonificación del borde costero de la región, así como sus eventuales modificaciones en concordancia con la política nacional existente en la materia. Dicha zonificación deberá ser reconocida e incorporada en el PROT.

Adicionalmente, se deben considerar los siguientes resguardos, de acuerdo a la legislación vigente:

a) Incorporación de orientaciones nacionales y sectoriales de adaptación al cambio climático, para la identificación y focalización de las inversiones públicas y privadas.

b) Reconocimiento de las áreas de valor ambiental declaradas y priorizadas a nivel nacional, relevantes para la conservación y la preservación de la biodiversidad y a provisión de servicios ecosistemicos.

c) Reconocimiento de las áreas de valor patrimonial declaradas y priorizadas a nivel nacional, relevantes para la conservación y valorización de la diversidad natural y cultural.
d) Reconocimiento de las áreas metropolitanas existentes y aquellas en proceso de metropolización.

A CONSIDERAR:

*En cuanto a **materias de escala macrozonal**, el PROT recogerá las implicancias de temas cuyas características básicas se expresen más allá del límite político administrativo de la región o de las comunas. Para ello, el PROT considerará también otros instrumentos de escala macrozonal que pudieran configurarse para abordar ámbitos territoriales interregionales o que exceden la escala regional, tal como puede ocurrir con el borde costero, el secano costero, el altiplano, la Patagonia, las áreas de protección marina, entre otros casos.*

El PROT podrá incluir micro zonificaciones para áreas que requieran de mayor detalle, con la especificación de usos preferentes u otras definiciones que sean acordadas a futuro.

2.5 ¿Cuáles son las definiciones básicas del PROT?

Con el fin de contribuir a una cultura de ordenamiento territorial, así como de facilitar los análisis comparados y los planes de seguimiento, en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial deben considerarse definiciones conceptuales de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y aquellas relacionadas con el territorio provenientes de los ministerios sectoriales.

a) Territorio: Espacio geográfico circunscrito a las fronteras de Chile. Incluye el espacio terrestre, continental e insular, el marítimo y el aéreo, así como el subsuelo marino y terrestre, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.
b) Imagen objetivo: Representación general de la expresión espacial del desarrollo sustentable de una región que se persigue alcanzar en el horizonte temporal de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
c) Ordenamiento Territorial: Proceso que orienta y regula la ocupación del territorio con su organización temporal y espacial, estableciendo una imagen objetivo, unos lineamientos estratégicos, una macrozonificación y un conjunto de condiciones de localización que, elaboradas y aprobadas en concordancia con la PNOT y la ERD, a través del procedimiento establecido en la Ley y este su Reglamento, son una expresión espacial del desarrollo sustentable del país y de las regiones, regulando y/u orientando la adopción de decisiones públicas y privadas en el territorio, bajo un abordaje sistémico e integrado.

d) Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT): Conjunto de principios, objetivos, estrategias y directrices aprobadas conforme a la Ley y aplicables al Ordenamiento Territorial en el nivel nacional, que sirven de marco a los planes regionales de ordenamiento territorial y que contiene las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.
e) Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT): Instrumento de ordenamiento territorial que orienta la utilización del territorio de la respectiva región para lograr su desarrollo sustentable, mediante un abordaje sistémico e integrado, a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. Dicho Plan establecerá, con carácter vinculante, las condiciones para la localización de la disposición de residuos y sus sistemas de tratamientos; las infraestructuras y actividades productivas localizadas en zonas no comprendidas en la respectiva planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente.
f) Alternativa de estructuración del territorio: Opción para organizar la ocupación espacial y temporal del territorio bajo un abordaje sistémico que persigue alcanzar lo planteado en la imagen objetivo y los lineamientos estratégicos del PROT.
g) Macrozonificación: Delimitación de áreas que expresan una forma de organización del territorio bajo un abordaje sistémico que a escala regional sea coherente con la imagen objetivo, la alternativa de estructuración territorial seleccionada y los lineamientos estratégicos del PROT, a partir del análisis integrado de la composición y dinámicas de sus sistemas territoriales y de conformidad a lo establecido en la PNOT.
h) Residuos: Sustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente.
i) Disposición de residuos: Todo procedimiento cuyo objetivo es eliminar un residuo en forma definitiva o confinarlo en sitios y/o instalaciones autorizadas.
j) Riesgos: Probabilidad de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de actividad económica o deterioro ambiental) resultado de interacciones entre amenazas de origen natural o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad.
k) Infraestructura: Estructuras de ingeniería e instalaciones, normalmente de larga vida útil, utilizadas para prestar servicios sanitarios, de transporte terrestre, aéreo y marítimo, de generación y transporte de energía, de telecomunicaciones y otros servicios no transables.
l) Actividades productivas: Todas aquellas que transforman insumos en bienes y servicios.

2.6 ¿Cuáles son los criterios para la utilización de fuentes estadísticas y cartográficas?

El criterio principal se relaciona con el carácter oficial de las fuentes de información, junto con su nivel actualización o con su naturaleza (datos reales, estimados, proyectados). En cuanto a la cartografía, lo principal es que las bases cartográficas usadas sean las oficiales; ello para salvaguardar algunos temas sensibles ligados al hecho que todas las regiones chilenas son fronterizas.

Tanto la Política Nacional de Ordenamiento Territorial como el Plan Regional de Ordenamiento Territorial deben articularse con la Política Nacional de Información Geoespacial y apoyarse en los sistemas de información existentes en la institucionalidad pública, tales como SNIT e IDE Chile, entre otros. En el caso de necesitar el levantamiento y procesamiento de información estadística y/o cartográfica por requerimiento regional para la elaboración del PROT, esta deberá ser acordada y respaldada por el organismo público competente.

A CONSIDERAR:

- ✓ Diferenciar las **materias territoriales de decisión nacional**, **regional y macrozonal.**
- ✓ Utilizar definiciones del Reglamento para la elaboración del PROT.
- ✓ Apoyarse en los **sistemas de información territorial** de la institucionalidad pública.
- ✓ Desarrollar información estadística y cartográfica complementaria con respaldo de la institución pública competente.

3. ¿QUÉ CONTIENE EL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial tiene un mínimo de materias y contenidos, sin perjuicio de ajustes menores que cada equipo regional estime necesarios en cuanto a la secuencia o materias anexas consideradas.

Los elementos desarrollados en el presente apartado se encuentran en concordancia con los contenidos establecidos en el Reglamento para la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Se incluyen los procedimientos de elaboración, evaluación y actualización, de consulta pública, de contenidos mínimos, y de condiciones que podrán establecerse, junto con lo referido a la constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

3.1. ¿Cuáles son los contenidos mínimos del PROT?

a) Una memoria con:

- El diagnóstico, que al menos incluirá la focalización estratégica de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional y la articulación con otros instrumentos de planificación sectorial y regional;
- La imagen objetivo;
- Los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional;
- Los lineamientos estratégicos del desarrollo del territorio regional en un horizonte temporal de 30 años;

- Las condiciones de localización e identificación de áreas de localización preferente para (i) la disposición de residuos y sus sistemas de tratamientos y (ii) las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística; y
- Los mecanismos de gestión que adopte el Gobierno Regional (GORE) para la implementación, seguimiento y difusión del PROT, considerando especialmente los criterios e indicadores de seguimiento que establezca la resolución de término de la evaluación ambiental estratégica (EAE).

b) Una cartografía con la macro zonificación de la región, que representará espacialmente la imagen objetivo, la alternativa de estructuración territorial preferida y los lineamientos estratégicos del PROT a través de la delimitación de áreas que organicen las diversas actividades en el territorio y expresen las características, riesgos, oportunidades y dinámicas de este último, además de las áreas de localización preferente.

3.2. ¿Qué temas necesitan de atención especial en la elaboración del PROT?

Focalización política-estratégica

- Definición de una imagen objetivo en sintonía con la ERD
- Definición de lineamientos estratégicos respecto del territorio.
- Articulación de la planificación
    - Análisis de la relación con la PNDU, la PNDR y políticas, planes y programas sectoriales/territoriales.
    - Análisis sobre la articulación con otros instrumentos de planificación sectorial e intersectorial (ERD, PRIUT, ZUBC, PRI, entre otros).
    - Análisis de la estructura jerárquica entre instrumentos normativos.
    - Consideración de compromisos internacionales vinculados, si corresponde.

Participación de actores claves

- Identificación y mapa de actores claves del territorio.
- Descripción de la estrategia de participación ciudadana.
- Descripción y evaluación de los procesos de participación ciudadana implementados.

Diagnóstico estratégico en relación a la imagen objetivo definida

- Análisis de la dinámica de los sistemas territoriales establecidos por la PNOT y sus condicionantes transversales.
- Análisis de sus características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio.
- Análisis de las implicancias e interacciones en la escala interregional.

Alternativas u opciones de estructuración del territorio regional

- Alternativas u opciones de estructuración del territorio de acuerdo a la imagen-objetivo.
- Selección de la alternativa de estructuración del territorio propuesta por el PROT.
- Macro zonificación del territorio regional; criterios y cartografía asociada.
- Zonificación de uso del borde costero regional, aprobada por el Ministerio de Defensa.
- Condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos; para infraestructuras y actividades productivas en zonas fuera de planificación urbanística, junto con las áreas para su localización preferente.

Mecanismos de implementación y gestión

- Mecanismos de seguimiento y evaluación de su aplicación a lo largo del tiempo.
- Plan de articulación interregional y regional /intersectorial en las acciones.
- Estrategia de difusión de los contenidos y alcances del instrumento.

- Cronograma de implementación.

3.3. ¿Cuáles son los estándares que debe cumplir un PROT?

3.3.1. En relación al documento.

El PROT deberá plasmar todos sus contenidos y alcances en el marco de los siguientes estándares:

- *Comprensible,* estructurado y redactado con un lenguaje acorde a la diversidad de lectores, autoridades y tomadores de decisión, profesionales y técnicos, expertos, representantes de la sociedad civil organizada.
- *Auto explicativo*, evitando que su comprensión y alcances queden sujetos a la necesidad de revisar otros documentos o disposiciones para dimensionar sus contenidos.
- *Atractivo*, diseñando el documento de manera que atraiga el interés de ser revisado por diferentes tipos de lectores, no solo por exigencia laboral, para lo cual debe ser diagramado mezclando textos, imágenes, fotografías y cartografía de buena resolución.
- *Accesible*, garantizando que, conforme a diferentes usuarios, exista tanto una buena difusión a través sitios web, comunicados y eventos, así como diferentes formatos de difusión.

3.3.2. En relación a su proceso de formulación

Para resguardar que el PROT contenga un nivel de análisis y desarrollo satisfactorio, se plantean seis interrogantes que deben ser debidamente consideradas, explicitadas y fundamentadas en el proceso de formulación.

a) Análisis de la dimensión político-estratégica del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

Se requiere llevar a cabo un proceso de análisis integral y sinérgico de las visiones, objetivos y directrices de los distintos instrumentos que tienen consecuencias en materia de ordenamiento territorial, en el marco de la visión, objetivos estratégicos y directrices de la PNOT. Dentro de este análisis de instrumentos debe considerarse los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), la Zonificación de Usos del Borde Costero (ZUBC), los Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial (PRIUT), diversos Planes Sectoriales, así como todo el conjunto de iniciativas bajo el alero de las Políticas Sectoriales y/o Regionales vigentes.

El proceso de revisión de las visiones y objetivos que sustenta el actual desarrollo de la región, constituirá el marco de análisis y definición de la imagen-objetivo que deberá sostener el PROT, la cual, al mismo tiempo, deberá ser compatible y consistente con la formulada en la Estrategia Regional de Desarrollo vigente o en proceso de actualización.

Conforme lo anterior, es deber del PROT materializar la imagen-objetivo en un conjunto de objetivos estratégicos que permitan establecer lo que se debe lograr, en un horizonte determinado, con esta imagen-objetivo.

Por último, resulta evidente la necesidad que este proceso de definición de la imagen objetivo y la fijación de objetivos estratégicos, conlleve un debate e intercambio amplio con la participación activa de instituciones del sector público de escala regional, cuyas acciones tengan consecuencias directas en materia de ordenamiento territorial, y con lo que la ley define en cuanto a participación.

A CONSIDERAR:

Es necesario llevar a cabo un proceso de análisis integral y sinérgico de las visiones, objetivos y directrices de los distintos instrumentos con consecuencias en el Ordenamiento Territorial. Esto constituirá el marco de análisis y definición de la imagen-objetivo que deberá sostener el PROT la que, al mismo tiempo, deberá ser compatible y consistente con la Estrategia Regional de Desarrollo.

b) *Articulación con otras políticas públicas, ya sean planes u otros instrumentos.*

El proceso de revisión y análisis que precede a la respuesta a esta interrogante considera, una vez definida la imagen-objetivo y los objetivos estratégicos, la realización de ajustes para lograr el mayor grado de articulación posible, pero sobre todo para establecer cierta relación jerárquica conforme los requerimientos de la PNOT. Adicionalmente, se debe analizar y fundamentar que las definiciones estratégicas que marcarán las orientaciones sobre el uso y ocupación del territorio regional, resulten ser consistentes con los tratados internacionales firmados por el país.

En esta materia, puede ser que como resultado de este proceso se requiera establecer un plan de ajustes específico pero gradual a algunos instrumentos de carácter normativo, especialmente para lograr que la articulación sea lo más consistente posible. Aquí también resulta recomendable que, en esta etapa de elaboración, el PROT ya tenga los niveles de participación anteriormente exigidos.

A CONSIDERAR:

Se deben identificar los ajustes necesarios para lograr el mayor grado de articulación posible y establecer claridad en la relación jerárquica entre instrumentos, conforme los requerimientos establecidos en la PNOT. Es necesario establecer, de ser necesario, un plan específico y gradual de ajustes a algunos instrumentos de carácter normativo.

c) *Visión de los actores clave del territorio incluidos en los procesos de participación*

Se recalca que el asegurar el derecho de las personas de participar en políticas, planes, programas y acciones es una obligación para Estado, establecida en la Ley de participación (N°19.500). Las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones durante el proceso serán definidas por cada órgano del Estado. Para el caso de la elaboración del PROT, la participación de actores clave también está definida por otros procesos que se desarrollan de manera paralela; entre ellos: la Evaluación Ambiental Estratégica y la Consulta Indígena en el marco de Convenio N°169. Ambos requerimientos definen espacios participativos propios.[1]

Lo anterior genera la necesidad de desarrollar una estrategia integrada de participación ciudadana que permita, desde etapas tempranas, la sincronización de los procesos, asegurando así la correcta incorporación de la visión de los actores clave, para los distintos aspectos del PROT. Para tales efectos, los mapas de actores son herramientas clave para la identificación de involucrados, incluyendo sus visiones y cómo se articulan, relacionan y desenvuelven en el territorio. Todo esto permite que las decisiones para el ordenamiento territorial sean participativas y con identidad territorial.

Finalmente, es fundamental entender el proceso participativo como de carácter sostenido y permanente, y no como un debate puntual. Se recomienda la construcción de un diálogo continuo con la comunidad, el sector privado, las ONGs, y el mundo académico, entre otros. Esto conducirá a una relación de confianza y a un acuerdo equilibrado que facilite el desarrollo y posterior implementación del PROT.

[1] El proceso de participación del PROT es regulado por su Reglamento. Además, en el Decreto Supremo N°32 del Ministerio del Medio Ambiente se establecen las instancias participativas propias del proceso de Evaluación Ambiental Estratégica. Finalmente, la participación indígena está regulada por el Convenio N°169 y la Ley Indígena 19.253, mientras que la Consulta se encuentra establecida en el Decreto Supremo N°66 del Ministerio de Desarrollo Social.

A CONSIDERAR:

Desarrollar una estrategia de participación ciudadana que permita, desde etapas tempranas, la sincronización de los distintos requerimientos, asegurando así la correcta y sincronizada incorporación de la visión de los actores clave durante todo el proceso de elaboración del PROT.

d) *Un diagnóstico estratégico conforme los sistemas territoriales definidos por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial*

Las alternativas para la elaboración de un diagnóstico estratégico son variadas, tal como se expresa en las sugerencias de herramientas metodológicas del capítulo 6. No obstante, ninguna alternativa puede obviar la necesidad de realizar el diagnóstico estratégico sobre la base los cincos sistemas territoriales planteados por la PNOT: Asentamiento Humanos, Económico-Productivo, Natural, Logístico y de Infraestructura y Socioterritorial. Adicionalmente, se debe contemplar el análisis de las consecuencias sobre el territorio regional derivadas del cambio climático y el riesgo de origen natural y antrópico. Asimismo, se debe incluir un análisis interregional de convergencia, competitividad y complementariedad entre regiones.

Para tales efectos, se utilizan fuentes de información documental, estadística y cartográficas provistas por instituciones públicas competentes, o validadas por éstas en el proceso de levamientos específicos para el PROT. Así mismo, resulta indispensable que el diagnóstico estratégico no solo establezca una aproximación a la realidad actual que determina la forma de uso y ocupación del territorio sino también prospectada de acuerdo al horizonte de la imagen objetivo.

A CONSIDERAR:

Realizar el diagnóstico estratégico sobre la base de los cincos sistemas territoriales planteados por la PNOT: Asentamiento Humanos, Económico-Productivo, Natural, Logístico y de Infraestructura y Socioterritorial. Junto con ello, se debe contemplar en el análisis la incidencia del cambio climático y el riesgo de desastres como condicionantes territoriales transversales a los sistemas.

e) Alternativas u opciones de estructuración del territorio regional posibles para el Plan Regional de Ordenamiento Territorial

Se deben identificar alternativas de ocupación del territorio conforme la imagen-objetivo y los objetivos estratégicos, argumentando por qué se opta por una de ellas y se rechazan las otras alternativas. Este ejercicio debe ir acompañado con una clara justificación y representación gráfica de la macrozonificación asociada a la alternativa preferente por la cual se ha optado. Lo anterior, puede incluir zonificaciones específicas para áreas que requieran mayor detalle.

Por otro lado, será también necesario justificar aquellos aspectos en que se requieran resguardos, de acuerdo al PROT y la ERD, conforme las condiciones establecidas en el reglamento de los PROT en cuanto a la localización de infraestructuras y actividades productivas en zonas fuera de planificación urbanística que eventualmente requieran de un pronunciamiento, así como en referencia a la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos.

A CONSIDERAR:

Determinar alternativas de ocupación del territorio conforme la imagen objetivo y los objetivos estratégicos, argumentando la elección del modelo definitivo que debe ir acompañada con una clara justificación y representación gráfica de la macrozonificación.

f) Mecanismos de gestión adecuados para implementar y gestionar este PROT

Dentro de los mecanismos de gestión básicos que se exigen como parte de los contenidos del PROT, está una Carta Gantt (o similar), acompañada de un conjunto de indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación para garantizar su aplicación a lo largo del tiempo. El plan de acción que se defina también debe considerar la debida articulación interregional y regional, intersectorial, incluso eventualmente con municipios u otros actores locales. Y, finalmente, se espera que exista una clara estrategia de difusión del PROT, que considere diferentes medios adecuados a distintos públicos y usuarios, facilitando una mayor sincronización de la agenda pública y privada en virtud de sus objetivos estratégicos, así como la transparencia y participación de la ciudadanía en su gestión.

A CONSIDERAR:

- ✓ *La incorporación de una Carta Gantt o similar instrumento*
- ✓ *Un plan de gestión que establezca la articulación regional e interregional, intersectorial y a nivel local*
- ✓ *Un conjunto de indicadores de monitoreo, seguimiento y evaluación*

4. ¿CÓMO SE ELABORA EL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

La elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) consta de una serie de acciones de orden político-estratégico, técnico-territorial y procedimental-operativo que deben ser realizadas y lideradas por parte del GORE, vinculando este proceso estrechamente al desarrollo de su Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Consulta Indígena (según el marco del Convenio N°169) respectiva. Es relevante que en su elaboración se conserve su carácter sistémico asegurando que siempre ocurra la integración de las visiones intersectoriales y territoriales.

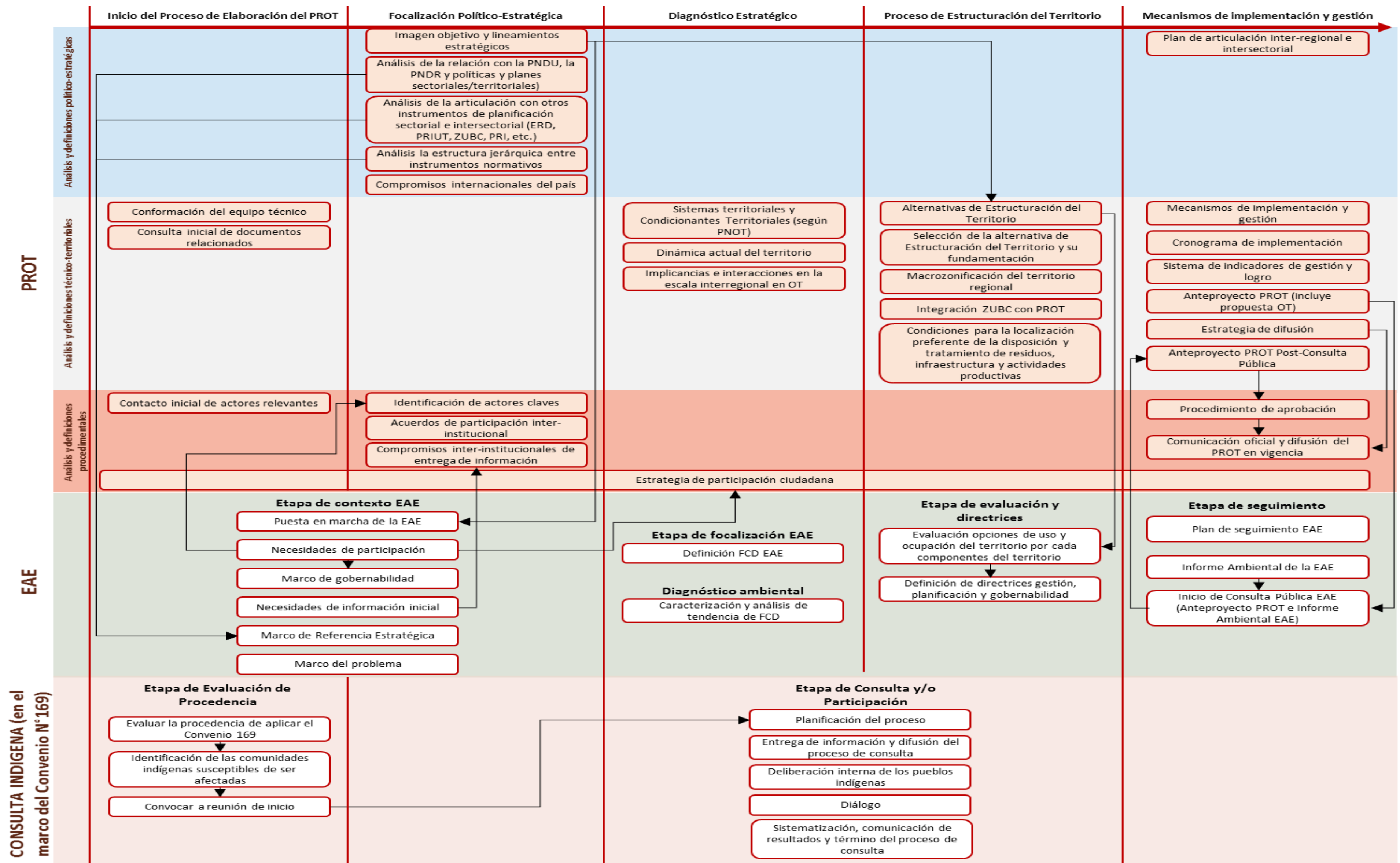
Conforme a los principios, visión, objetivos estratégicos y directrices formulados en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, prevalece un enfoque sistémico sobre la visión del territorio que se quiere construir en un horizonte de 30 años. Por lo tanto, en virtud de esta misión declarada en dicha Política, el proceso de elaboración del PROT, que se indica en este apartado, contempla que cada una de las diferentes acciones y tareas estén debidamente articuladas y cohesionadas para resguardar que dicho enfoque sistémico también prevalezca en la elaboración de este instrumento.

Para la elaboración del PROT es necesario llevar a cabo una serie de acciones que justifican su propia construcción (político-estratégicas), que se orientan a obtener el resultado esperado del mismo en el territorio (técnico-territoriales) y que necesitan del apoyo de procedimientos de participación y acompañamiento (procedimental-operativas). Estas acciones estarán presentes cuando se vayan respondiendo a las cinco interrogantes precedentes que permiten construir el proceso de elaboración del PROT. Todo el proceso de elaboración de un PROT se esquematiza en la Figura 2.

A CONSIDERAR:

- ✓ *¿Cómo se inicia el proceso de elaboración del PROT?*
  - *¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración del PROT con su EAE?*
  - *¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración del PROT con su Consulta Indígena?*
  - *¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración del PROT con la Zonificación de Uso del Borde Costero?*
- ✓ *¿Cómo se realiza el proceso de focalización político – estratégica del PROT?*
- ✓ *¿Cómo se elabora un diagnóstico estratégico para el PROT?*
- ✓ *¿Cómo se realiza el proceso de estructuración del territorio en el PROT?*
- ✓ *¿Qué se debe contemplar en relación al proceso de implementación y gestión del PROT?*

Figura 2. Proceso de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial y sincronización con su Evaluación Ambiental Estratégica y su Consulta Indígena.

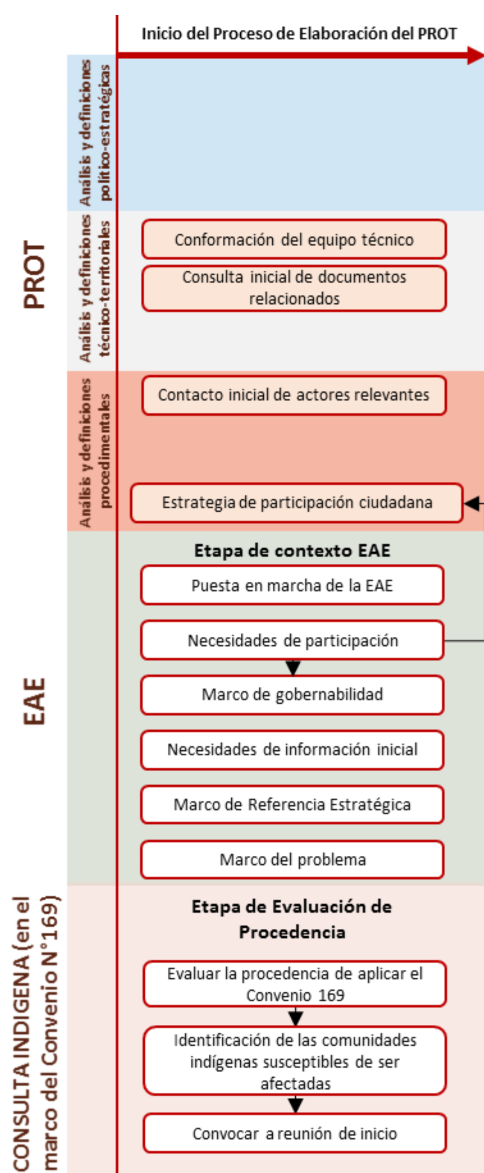


Fuente: Elaboración propia.

4.1. ¿Cómo se inicia el proceso de elaboración de un PROT?

Desde el comienzo del PROT se procede a dar inicio a la puesta en marcha de la EAE y al análisis de procedencia de la Consulta Indígena señalada en el Convenio 169. Esto quiere decir que a lo largo de la elaboración del PROT, debe existir una sincronización constante con ambos procesos mencionados. En aquellos casos en que la región decida actualizar su Estrategia Regional de Desarrollo en conjunto con la formulación del PROT, se debe considerar especialmente la sincronización entre estos procesos, de manera de generar sinergias y evitar la duplicación innecesaria de instancias de coordinación intersectorial, participación y consulta.

Figura 3.
Inicio del Proceso de Elaboración



Fuente: Elaboración propia.

Conformación de un equipo técnico

Para dar inicio al proceso de elaboración de un PROT, se debe constituir un equipo técnico calificado que será responsable de su desarrollo, y suficientemente empoderado para afrontar su construcción y su relación con los otros procesos (EAE y Consulta Indígena), con el objetivo siempre de generar sinergias. Este equipo debe estar contenido en la División de Planificación y Desarrollo Regional de cada Gobierno Regional. Además, es relevante establecer la coordinación intersectorial y el rol que desempeñarán los equipos sectoriales de cada región en el marco de la formulación del PROT.

El equipo debe estar liderado por un director o directora con amplia experiencia en ordenamiento territorial, que sea capaz de orientar el trabajo de los profesionales que tiene a cargo, así como de solucionar los posibles inconvenientes que se presenten a lo largo del proceso.

Asimismo, el equipo técnico debe tener una base interdisciplinaria, considerando al menos cinco integrantes de diversas profesiones que, articulándose, permitan generar una visión integral del territorio. La agrupación de competencias provenientes de la geografía, economía, agronomía o arquitectura permiten establecer complementariedades para desarrollar un adecuado PROT. A estas deben sumarse otros elementos y especialidades, por lo que se espera que este equipo mínimo tenga capacidades relacionadas con el ordenamiento territorial, temáticas ambientales, desarrollo productivo, participación ciudadana, materias indígenas, entre otros. También es relevante que el equipo desarrolle estrechas relaciones con otros servicios públicos regionales y sectoriales, generando sinergias en cuanto a la información necesaria en el proceso de elaboración del PROT.

Dentro de sus responsabilidades, el equipo técnico debe seleccionar las herramientas(s) metodológica(s) pertinente(s) para cada instancia, y debe definir protocolos y compromisos institucionales que serán necesarios durante todo el proceso.

Las herramientas a seleccionar para cada acción, serán de responsabilidad del profesional experto en el área correspondiente, con plena supervisión del director y apoyo del resto del equipo si corresponde. Para esto, se sugieren varias herramientas metodológicas en el capítulo 6 de este documento.

Para un adecuado inicio de elaboración del PROT, el equipo también debe considerar y establecer los antecedentes mínimos necesarios que permitan desarrollar todas las acciones contenidas en el proceso, tanto institucionales como técnicas. Esto significa que debe reconocer los requerimientos para construir, al menos, la focalización político-estratégica. Se considera la consulta inicial de documentos relacionados y el contacto con actores relevantes y otras acciones que pueden ir adelantando las respuestas a las necesidades del proceso completo.

4.1.1. ¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial con su Evaluación Ambiental Estratégica?

En el marco de la elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) tiene por objetivo, por medio de la consideración de las perspectivas de distintos actores, el de facilitar y asegurar la integración de la dimensión ambiental y de sustentabilidad en el proceso de elaboración de estos planes. De esta manera, el objeto de evaluación de la EAE corresponde al proceso de decisión y los aspectos que serán abordados (problemas de decisión) durante la elaboración de los PROT.

Para cumplir con dicho objetivo, la EAE se centra en el uso de Factores Críticos de Decisión (FCD), cuyo marco de evaluación permite identificar riesgos y oportunidades de las opciones estratégicas (en este caso las alternativas de estructuración del territorio) establecidas por los decisores, durante el proceso de elaboración del PROT. Con esto, la EAE permite agregar valor a la toma de decisiones además de crear una cultura estratégica que promueva la cooperación institucional y el diálogo entre actores (MMA, 2015).

En base a lo anterior, parte fundamental del éxito de la EAE se basa en asegurar una correcta coordinación e interrelación entre ella y el proceso de decisión en evaluación. De esta manera, es importante considerar el vínculo permanente de ésta con la elaboración del PROT, ya que ello permite incluir tempranamente consideraciones de ambiente y sustentabilidad. Al respecto, es clave usar, de forma estratégica, la información generada en los distintos procesos para evitar duplicaciones de trabajo.

La "Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile", desarrollada por el Ministerio del Medio Ambiente (2015), establece cinco etapas para la elaboración de la EAE: de contexto y enfoque, diagnóstico ambiental estratégico,

evaluación y directrices, y de seguimiento. En base a esta estructura, la Figura 3 presenta la forma en que puede vincularse con el PROT. Cabe señalar, que la sincronización propuesta es de carácter orientadora, siendo necesario adaptarla a los distintos contextos culturales y de gobernanza en el que se desarrolle la formulación de los PROT. Siguiendo el esquema propuesto, es posible observar que tanto la elaboración del PROT como de la EAE, comparten una lógica más o menos similar, lo que facilita la sincronización de ambos procesos.

Puesta en marcha del proceso EAE

Mientras que desde el PROT se comienza a conformar el equipo, a definir un plan de trabajo, a identificar los actores claves e identificar también las posibles necesidades de información, desde la EAE se inicia su puesta en marcha. Esta es realizada por medio de un acto administrativo, dictado por el órgano responsable, el cual, además de incorporar los elementos de contexto identificados por la EAE, deber dar cuenta de los antecedentes del PROT.

Para esto último, se necesita definir lo siguiente de manera conjunta con el equipo a cargo del PROT: los fines o metas que se busca alcanzar con el desarrollo del PROT, los antecedentes o justificación que determina la necesidad de desarrollarlo, las temáticas que se abordarán durante el proceso de planificación, los mecanismos mediante los cuales se llevará a cabo, y su ámbito de aplicación territorial y temporal.

En este caso en particular, el inicio de la EAE y en acuerdo con su reglamento respectivo, se produce al momento que el PROT ya tiene definida su imagen-objetivo junto con los lineamientos estratégicos y las alternativas de estructuración del territorio. Lo que se busca es empalmar la consulta inicial de ambos procesos.

4.1.2. ¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial con su proceso de Consulta Indígena?

De manera similar al proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica, la consulta indígena no debe ser vista como un evento único y aislado en el tiempo. Por el contrario, la implementación del Convenio 169 de la OIT durante la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial permite potenciar una relación dinámica, a largo plazo, entre el gobierno regional y los pueblos indígenas presentes en la región.

Debido a las exigencias del Convenio N°169 de la OIT (Decreto 66 – MDS, 2016), junto con la implementación de los procesos participativos propios de la elaboración del PROT y de la EAE, se deberá desarrollar una instancia de evaluación de procedencia y eventuales consultas específicas para los pueblos indígenas con el fin de incorporar su mirada en la elaboración de los PROT. Cabe mencionar, que la aplicación de la Consulta sólo es obligatoria cuando el órgano responsable prevé la adopción de una medida susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas.

La consulta consta de cinco etapas básicas: planificación del proceso, entrega de información y difusión, deliberación interna, diálogo y sistematización, comunicación de resultados y término del proceso.

En base a lo anterior, al momento de programar las actividades de consulta indígena, es clave que los insumos necesarios para ello se encuentren resueltos al llegar a la etapa de entrega de información y difusión. También es necesario considerar que luego de esta etapa provienen otras tres más antes de tener los resultados de la consulta, los cuales son necesarias para finalizar las etapas del PROT. De esta manera, para evitar que el proceso se convierta en una traba para la elaboración del PROT, será clave la adecuada sincronización de las actividades. El proceso de Consulta Indígena finaliza con la elaboración de un informe final, que da cuenta de la realización de sus distintas etapas.

Evaluación de procedencia de consulta indígena

En cuanto al Convenio N°169 y su vínculo con el inicio del proceso de elaboración de un PROT, corresponde realizar la evaluación de su procedencia. Según el artículo 12, del Decreto 66 (MDS, 2016), el órgano de la Administración del Estado que deba adoptar la medida objeto de consulta, será el responsable de coordinar y ejecutar el proceso de consulta. En caso de tener dudas respecto a la procedencia, el órgano responsable de la elaboración del PROT, podrá solicitar un informe de procedencia a la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Por esta razón, se recomienda que esta definición sea realizada durante el inicio del proceso de elaboración de un PROT. Lo anterior permite tener tiempo suficiente para convocar al inicio de Consulta Indígena, permitiendo realizarla de manera temprana. Se debe mencionar que, de ser procedente su aplicación, se deberá incorporar a los pueblos indígenas a las demás instancias de participación previstas en la estrategia de participación, principalmente durante la elaboración del diagnóstico y el proceso de estructuración del territorio.

Una vez definida la procedencia de realizar una Consulta Indígena conforme lo establecido en el Convenio 169, el GORE deberá decretar el "Inicio del Proceso" a través de la convocatoria a los pueblos indígenas afectados, para una reunión de planificación de inicio del proceso de Consulta. Se recomienda realizar esta convocatoria al comienzo del proceso de elaboración del PROT.

La convocatoria deberá contener el motivo de la consulta, el día, hora y lugar de inicio de la etapa de planificación, así como también un teléfono y un correo electrónico al que se puedan hacer preguntas sobre el proceso. Las reglas a cumplir, respecto a los medios y formatos en que deberá ser convocada, están detallas en el artículo 15, del decreto 66 (MDS, 2016), e incluyen publicaciones en diarios, páginas web, cartas certificadas, entre otros. Se debe mencionar, que la consulta se realizará a los pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas nacionales, regionales o locales, según el alcance de la afectación de la medida que sea susceptible de afectarles directamente.

El momento en que esta consulta es realizada dependerá de los temas que se deseen someter a consulta. No obstante, se recomienda realizarlo durante la elaboración del

diagnóstico y/o la estructuración del territorio. Es necesario recordar que, de manera complementaria a estos procesos de consulta, los pueblos indígenas también tendrán derecho a participar de las demás instancias de participación ciudadana propias del proceso.

4.1.3. ¿Cómo se sincroniza el proceso de elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial con la Zonificación de Uso del Borde Costero (ZUBC)?

De manera de resguardar la coherencia y sincronización entre el PROT y las Zonificaciones de Uso de Borde Costero regionales, las ZUBC existentes al momento de la realización del PROT, previamente aprobadas por Decreto Supremo por parte del Ministerio de Defensa, y en relación a los usos preferentes y compatibilidades en la franja litoral de 80 metros y el mar territorial, deberán ser integrada plenamente dentro de las alternativas de estructuración del territorio y su macrozonificación, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 17 de la Ley 19.175 (LOCGAR).

Sin embargo, muchas zonificaciones de borde costero pueden sobrepasar los límites definidos por la Política Nacional de Uso del Borde Costero (PNUBC), las que pueden ser consideradas de manera referencial para la macrozonificación del PROT en los territorios correspondientes. De igual modo, se recomienda considerar aquellas ZUBC que, aunque no se encuentran aprobadas por Decreto Supremo, también pueden tomarse como referencia para la mencionada macrozonificación.

Es esperable que, para asegurar la coherencia entre ambos instrumentos, los PROT y las ZUBC sean actualizados de forma paralela por parte de los Gobiernos Regionales, facilitando también la sincronización y coherencia de los procesos de participación y consulta de ambos instrumentos. En este sentido, si bien las ZUBC serán el instrumento que prime sobre el borde costero y el mar territorial, ello no implica que el PROT, como instrumento estratégico de mayor escala, no incorpore una mirada sobre el borde costero de la región, que sea concordante con las definiciones de la ZUBC.

EN SĪNTESIS

¿Qué actividades requiere el inicio del proceso de elaboración del PROT?

- ✓ *Conformación de un equipo técnico.*
- ✓ *Sincronización EAE, Consulta Indígena y ZUBC.*
- ✓ *Consulta inicial de documentos relacionados.*
- ✓ *Contacto inicial con actores relevantes.*
- ✓ *Puesta en marcha del proceso de EAE.*
- ✓ *Evaluación de procedencia de Consulta Indígena + Inicio del Proceso (de ser procedente).*

4.2. ¿Cómo se realiza el proceso de focalización político-estratégica del PROT?

Una vez determinados los antecedentes y requerimientos necesarios que considere el equipo técnico para dar inicio a la elaboración de un PROT, se procede a desarrollar la focalización político-estratégica.

Imagen-objetivo y lineamientos estratégicos generales

El equipo en conjunto debe definir tanto la imagen objetivo como los lineamientos estratégicos generales que permitirán definir las alternativas de estructuración del territorio. La imagen objetivo debe proyectar una situación ideal a la que la región debería aproximarse, estableciendo una declaración sobre lo que se desea lograr en materia de ordenamiento territorial y en sintonía con la ERD. Esta debe acompañarse de los lineamientos estratégicos que expresan los resultados que se espera sean alcanzados y que deben elaborarse de forma que sean de fácil comprensión.

Articulación de la planificación

El equipo también es responsable de construir la articulación de la planificación, que contempla la revisión de los antecedentes considerados como relevantes y que agrupan documentos destacados para el PROT en las distintas escalas territoriales. En este sentido, debe procederse inicialmente al análisis de la relación con la PNDU, la PNDR y políticas y planes sectoriales/territoriales, con el fin de establecer una coherencia entre los distintos instrumentos definidos. El equipo debe considerar siempre alinear el PROT con las políticas y enfoques de desarrollo tanto intersectorial como sectorial, pensando en que puede generarse una complementariedad entre instrumentos y elementos de gestión a futuro.

Asimismo, debe analizar la articulación con otros instrumentos de planificación sectorial e intersectorial (ERD, PRIUT, ZUBC, PRI, etc.), los cuales expresan los objetivos de desarrollo que tienen los distintos sectores de forma particular y conjunta. En este punto es importante generar sinergias entre el enfoque de desarrollo de cada instrumento y el de ordenamiento territorial expresado en la imagen-objetivo.

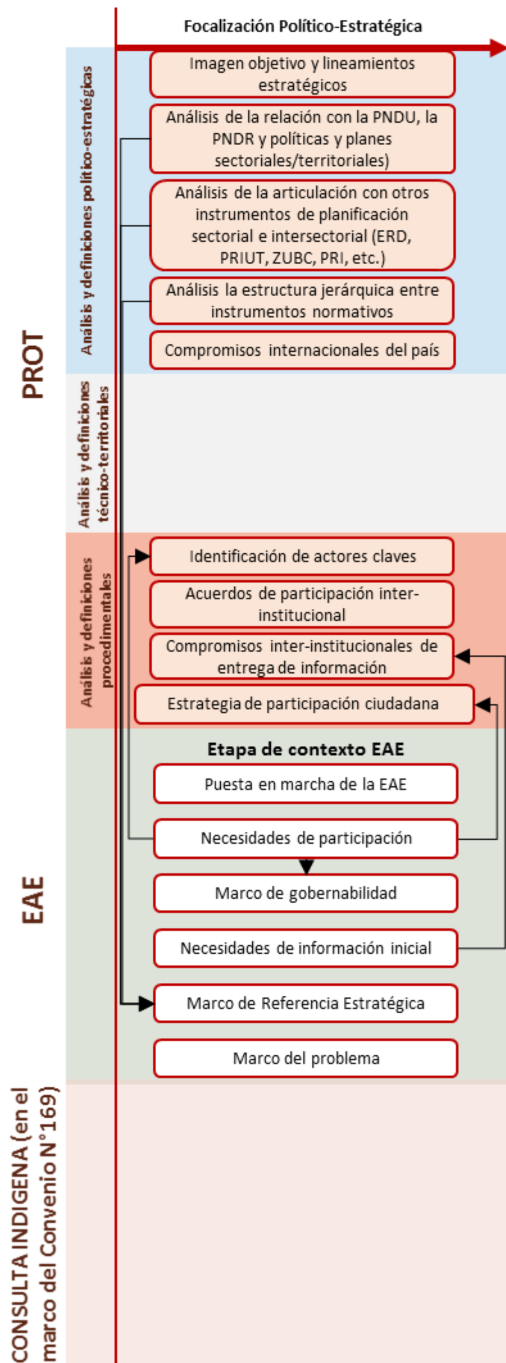
De particular relevancia, es la compatibilización entre las propuestas del PROT y el marco entregado por la ERD. En especial, cobra interés la necesidad de establecer con claridad la vigencia o ajuste de la ERD; también es muy relevante definir la sincronía entre ambos procesos.

Para complementar los análisis anteriores, es necesario que el equipo se encargue de analizar la estructura jerárquica entre instrumentos normativos, la cual es relevante para entender el orden legal que recae en el territorio regional, principalmente sus alcances y limitaciones.

Lo anterior también aplica a situaciones menos frecuentes. Un ejemplo de esto son las regiones que están vinculadas a compromisos internacionales del país, los cuales también deben contemplarse como referente ya que pueden ejercer una influencia importante sobre el

territorio. En este punto, además se requiere de una consideración específica sobre el instrumento de Zonificación de Uso de Borde Costero (ZUBC) vigente en el territorio regional, dado que ésta deberá ser integrada posteriormente a la propuesta de estructuración y macrozonificación regional.

Figura 4. Focalización Político-Estratégica



Fuente: Elaboración propia.

Participación de actores claves

En paralelo, el equipo debe realizar acciones procedimentales relacionadas a procesos de participación de actores claves. Inicialmente debe identificar a los actores claves del territorio y elaborar el mapeo de actores, tareas que sirven para conocer su realidad social e institucional, en conjunto con sus acciones, intereses y objetivos. Todo ello permite reconocer el por qué están en el territorio y sus perspectivas a futuro.

Estrategia de participación ciudadana

La estrategia de participación ciudadana puede empezar a construirse incluso cuando se está preparando el inicio de la elaboración del PROT, detallando inicialmente una lista potencial de actores que participarán del proceso de elaboración. La estrategia debe estar acompañada a un plan de participación ciudadana que asegure la articulación de las necesidades de los distintos procesos en juego.

Descripción y evaluación de los procesos de participación ciudadana implementados

En la focalización político-estratégica, la lista de actores claves debe corroborarse y definirse para todo el proceso de elaboración del PROT. Asimismo, las metodologías de participación deben ser seleccionadas y establecidas en esta estrategia, la cual puede variar de acuerdo a los requerimientos de cada acción, aunque el equipo siempre debe decidirse por la aplicación de una única metodología para cada instancia. El responsable de guiar los procesos de participación puede ser uno de los mismos profesionales del equipo el cual, además de tener alguna de las especialidades mencionadas, debe tener experiencia y capacitación en participación ciudadana. Cabe mencionar que la metodología a emplear para cada instancia de participación debe ser descrita detalladamente y debe estar acompañada de una evaluación de resultados.

Con el fin de hacer más eficientes el trabajo, se recomienda que esta estrategia integre, de manera sincronizada, los procesos participativos propios de la Evaluación Ambiental Estratégica y de la Consulta indígena (siempre cuando sea procedente su aplicación). Especial consideración deberá darse, en esta estrategia de participación, a los pueblos indígenas incluyendo: sus instituciones y prácticas de gobernanza, su derecho a la autodeterminación, su relación con la tierra, su patrimonio espiritual y cultural, y su posición única y en ocasiones vulnerable en la sociedad. De esta manera, será necesario el desarrollo de metodologías de participación coherentes con sus tradiciones y modos de vida. Dado que muchas comunidades indígenas viven aisladas de los centros de mayor población, en ciertos casos puede requerirse de apoyo adicional, financiero o de otro tipo, para integrarse de un modo significativo a los procesos de consulta o participación (OECD, 2016)[2]. Esto deberá ser considerado al momento de desarrollar e implementar la estrategia de participación.

Alineado con lo anterior, el equipo debe establecer acuerdos de participación inter-institucional liderados por el director, los cuales materializarán el interés de otros organismos públicos y privados y que permitan allegar compromisos inter-institucionales de entrega de información e inclusión que servirán para el desarrollo del diagnóstico. La elaboración de un formato de acuerdo y la disponibilidad de un protocolo de entrega de información, son elementos que también pueden preverse en el inicio del proceso de elaboración del PROT.

Etapa de contexto de la Evaluación Ambiental Estratégica

Durante la etapa de contexto de la EAE se desarrollan productos que servirán de insumos para realizar el proceso de focalización político-estratégico del PROT. Ejemplo de esto es la definición de las necesidades de participación en la EAE, la cual sirve de insumo para la realización del mapa de actores y de la estrategia de participación ciudadana a desarrollar en el marco del PROT. Respecto a la estrategia de participación ciudadana, se recomienda tener en cuenta los siguientes temas (MMA, 2015):

A CONSIDERAR

- ✓ *Los actores clave que necesitan ser incluidos en el proceso.*
- ✓ *Razones por las cuales es relevante que sean considerados en el proceso*
- ✓ *Intereses de cada actor con respecto al PROT.*
- ✓ *Momentos en los cuales se requiere la participación de actores clave.*
- ✓ *La estrategia de participación.*
- ✓ *Los medios para comunicar los resultados parciales y finales del proceso.*

[2] OCDE, 2016. Guía de la OCDE de diligencia debida para la participación significativa de las partes interesadas del sector extractivo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

De igual manera que la participación de actores, la definición de necesidades de información inicial para la EAE es clave tanto para su consideración en el marco del PROT así como para establecer los compromisos inter-institucionales de entrega de antecedentes. Finalmente, la elaboración del marco de referencia estratégica sirve para alimentar el trabajo de análisis de políticas sectoriales a realizar durante la focalización político-estratégica del PROT. Una vez recabados todos estos antecedentes, se realiza la consulta de inicio de la EAE.

EN SÍNTESIS

¿Cómo se realiza el proceso de focalización político – estratégica del PROT?

- ✓ *Definir tanto la imagen objetivo como los objetivos estratégicos.*
- ✓ *Construir el marco de referencia estratégico.*
- ✓ *Revisar la ERD.*
- ✓ *Analizar de políticas sectoriales y sus implicancias en el territorio; políticas regionales vigentes; instrumentos de planificación y OT vigentes de escala regional y subregional.*
- ✓ *Analizar compromisos internacionales del país.*
- ✓ *Definir un mapa de actores.*
- ✓ *Elaborar una estrategia de participación ciudadana para todo el procedimiento de elaboración del PROT.*
- ✓ *Establecer acuerdos de participación inter-institucional.*
- ✓ *Establecer compromisos inter-institucionales de entrega de información.*

4.3. ¿Cómo se elabora un diagnóstico estratégico para el PROT?

Una vez finalizado el proceso de focalización político–estratégica, el equipo técnico debe identificar las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional a través del diagnóstico estratégico, en relación a la imagen objetivo definida.

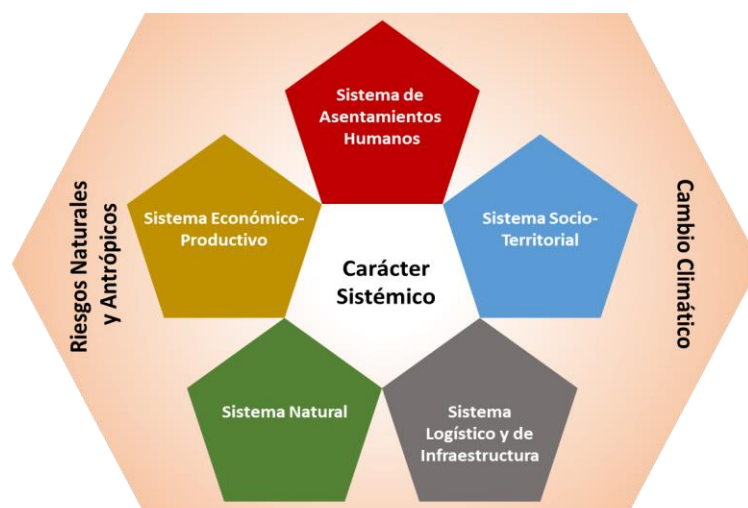
Análisis de la dinámica de los sistemas territoriales establecidos por la PNOT y sus condicionantes transversales (cambio climático y riesgo)

El diagnóstico estratégico se entiende como un ejercicio destinado a analizar en forma sistémica e integrada el comportamiento actual y tendencial de los cinco sistemas territoriales y los dos condicionantes transversales señalados en la PNOT, en relación a la imagen objetivo y los lineamientos estratégicos definidos en el proceso de focalización. Se encargará de identificar los elementos clave que plasman tanto las características territoriales como los intereses de los actores inmersos en el territorio regional previamente identificados.

Análisis de sus características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio

Los sistemas territoriales concentran un conjunto de elementos y procesos que operan sobre el territorio, naturales y artificiales, que son agrupados en función de su interdependencia, para efectos de abordar su análisis y la comprensión de su funcionamiento integrado (ver Figura 5). La identificación de dichos elementos y procesos, a través de la agrupación en sistemas, permite elaborar un diagnóstico estratégico que reconoce la integralidad y complejidad del territorio. Asimismo, la consideración sistémica permite entender no sólo de forma particular cada actividad y su acción sobre el territorio regional, sino su relación e incidencia con otras actividades e incluso otros territorios. Esto implica, además, observar sus tendencias y potencialidades, permitiendo conocer de forma anticipada la posible evolución del territorio regional en función del desarrollo de las actividades previstas.

Figura 5. Sistemas territoriales y condicionantes territoriales definidas por la PNOT.



Fuente: Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

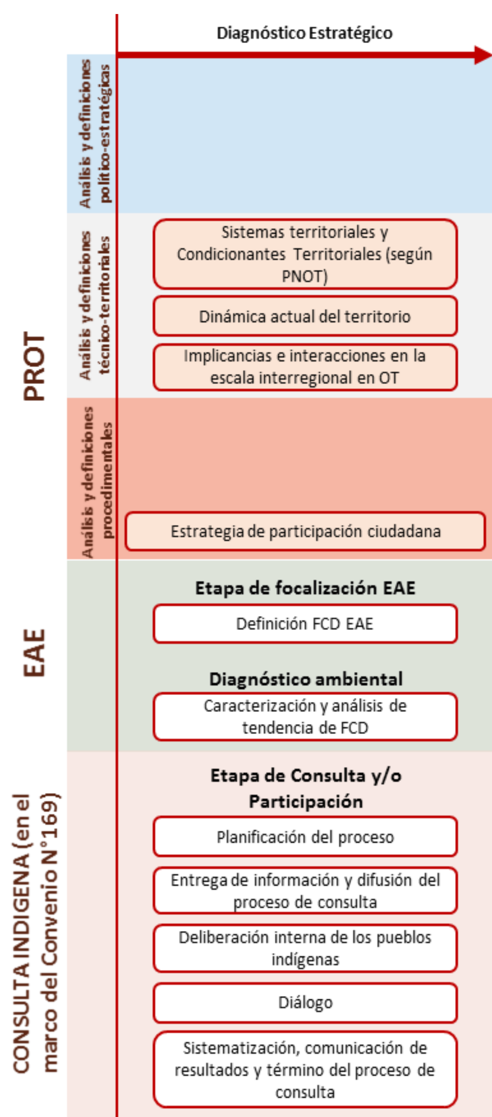
El diagnóstico también debe integrar el análisis de las dos condicionantes territoriales identificadas en la PNOT, que inciden de forma transversal en los sistemas territoriales: los riesgos de origen natural y antrópico, y el cambio climático. Los riesgos representan la probabilidad que un determinado territorio se vea afectado por episodios extraordinarios. Evidencian también la vulnerabilidad que tiene la población y actividades presentes en esos territorios ante estos eventos. Es por eso que es relevante realizar un análisis transversal de esta materia, puesto que un adecuado ordenamiento del territorio puede llevar a una menor exposición al riesgo, una menor sensibilidad económica y social, y una mayor resiliencia. Un elemento que puede servir en este punto, es la elaboración de un mapa esquemático de riesgo que se sobreponga a los distintos sistemas territoriales, evidenciando los riesgos actuales, los potenciales, y su incidencia sobre el territorio.

El cambio climático también representa un desafío para los territorios, tanto en la adaptación como en la mitigación. Cada sistema territorial se verá afectado por el cambio climático, el cual puede comprometer la disponibilidad de recursos naturales. Por lo tanto, es fundamental considerar las variables del cambio climático como condicionantes de territorio como, por ejemplo, aquellas que pueden ejercer cierta influencia sobre su huella de carbono. Es relevante determinar, desde ambos frentes y de forma transversal, cómo el PROT se hará cargo de temas como el señalado.

Este análisis integral debe ser capaz de reconocer la evolución de los componentes de cada sistema territorial, así como de las tendencias existentes y futuras, para establecer adecuadamente la dinámica actual del territorio. Esta expresa la situación en la que se encuentra el territorio con todos sus componentes y ocupantes. En términos metodológicos, esta acción puede realizarse de distintas maneras, aunque el equipo responsable de elaborar el PROT debe seleccionar una única metodología para que el resultado sirva como base para entender el contexto actual y prospectivo del territorio regional. En otras palabras, debe establecer una imagen estructurada del futuro de la región con base en un estado inicial (o actual) de ordenamiento territorial.

Para alimentar el diagnóstico, también el equipo podrá incorporar estudios de capacidad de acogida de los territorios, los cuales permiten conocer el grado de idoneidad para una actividad determinada. Estos estudios consideran simultáneamente, en qué medida el territorio puede cubrir los requisitos de localización de una actividad y las consecuencias que puede generar sobre el territorio.

Figura 5. Diagnóstico Estratégico



Fuente: elaboración propia.

Análisis de las implicancias e interacciones en la escala interregional

El equipo también debe considerar las implicancias e interacciones en la escala interregional en el ordenamiento territorial. Comprende un análisis del contexto regional y sus actividades en relación con la complementariedad, competitividad y convergencia de problemas con otros territorios, que pueden ser otras regiones u otros países limítrofes. Por complementariedad se entiende la posible sinergia que se puede producir entre dos o más regiones, explicado por el encadenamiento mutuo entre las actividades de cada uno. La competitividad, por su parte, se expresa en la coherencia entre actividades de dos o más regiones y lo que conlleva un continuo desarrollo de sus capacidades. Finalmente, la convergencia de problemas muestra cuando existen inconvenientes de carácter territorial que pueden afectar a dos o más regiones.

"Marco del problema" de la EAE y Consulta Indígena

Para el diagnóstico estratégico, todos los elementos desarrollados en el "marco del problema" de la EAE, constituyen un importante avance para el diagnóstico de los sistemas territoriales, a la vez que el desarrollo la dinámica actual del territorio, sirve de referencia para la caracterización y análisis de tendencia de los FCD. En función de los temas acordados, a ser consultados en la "Consulta Indígena", el proceso de diagnóstico podría requerir la implementación de esta definición.

EN SÍNTESIS

¿Cómo se elabora un diagnóstico estratégico para el PROT?

- ✓ *Identificar las características territoriales y los intereses de los actores inmersos en el territorio regional a través de un análisis estratégico de cada uno de los cinco sistemas y los dos condicionantes territoriales.*
- ✓ *Establecer la dinámica actual del territorio.*
- ✓ *Incorporar estudios de capacidad de acogida de los territorios.*
- ✓ *Considerar las implicancias e interacciones en la escala interregional en el ordenamiento territorial.*

4.4. ¿Cómo se define la alternativa de estructuración del territorio, la macro zonificación y las condiciones en el PROT?

Alternativas de estructuración del territorio de acuerdo a la Imagen-objetivo

La formulación de alternativas de estructuración del territorio, a partir del diagnóstico estratégico, otorga un marco de decisión que permite identificar varios caminos para alcanzar la imagen-objetivo planteada. Estos describen el comportamiento esperado de las actividades e intenciones que se desean impulsar sobre el territorio. Como resultado, se espera que, desde este conjunto de alternativas, se seleccione aquella que deba seguir la región para garantizar lo planteado en la imagen-objetivo y objetivos estratégicos. Para ello, se debe buscar la adecuada localización, complementación, función y distribución espacial de las actividades, conservando las características ambientales y siendo conscientes de los potenciales riesgos y desastres naturales y antrópicos. Estos elementos responden a la interrogante sobre el proceso de estructuración del territorio.

Selección de la alternativa de estructuración del territorio

La selección de la alternativa de estructuración del territorio, en términos metodológicos, será realizada en conjunto con el análisis de riesgos y oportunidades desarrollado en el marco de la EAE. Para efectos prácticos, las alternativas de estructuración del territorio son coincidentes con las opciones estratégicas que solicita el Reglamento de EAE. La imagen-objetivo y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional se someterán a una consulta pública, la que corresponde también a la consulta inicial de la EAE. De esta manera se someten a consulta simultáneamente aquellos documentos y elementos definidos en los Reglamentos de EAE y del PROT.

Lineamientos estratégicos territoriales y macro zonificación del territorio regional

Una vez seleccionada la alternativa de estructuración, se definen los lineamientos estratégicos relativos al territorio junto con las acciones particulares que serán parte de los contenidos del PROT para asegurar su aplicación concreta.

Asimismo, la selección de estructuración del territorio debe acompañarse por la macrozonificación del territorio regional prevista en la LOCGAR. El fin de esta acción es caracterizar los diversos contextos que existen en las regiones y delimitarlos en función de sus particularidades, considerando la imagen objetivo, la estructuración del territorio seleccionada y los lineamientos estratégicos del PROT. Esta acción se realiza a través de la delimitación y/o representación de grandes áreas que expresen una forma de organización del territorio, a partir del análisis integrado de la composición y dinámica de los cinco sistemas territoriales definidos en la PNOT y sus dos condicionantes transversales (cambio climático y riesgo).

La macrozonificación define un conjunto de territorios subregionales entendidos como áreas o polígonos que, representados en una cartografía, cubren la totalidad del territorio regional. En virtud de la imagen-objetivo y los lineamientos estratégicos planteados, se establecen las particularidades de cada macrozona, en términos de oportunidades y riesgos presentes, para lo cual se debe contemplar lo siguiente:

- Cada área o polígono debe establecer el conjunto de atributos que determinan oportunidades y riesgos que lo distinguen de otras áreas o polígonos identificados en la región.
- Los límites o fronteras de las áreas o polígonos que se establezcan podrán ser de naturaleza precisa o difusa, dependiendo de los atributos que se quieran relevar en la macrozonificación.
- Cada área o polígono debe tener un fundamento con el conjunto de atributos que lo distinguen.
- Cada área o polígono podrá tener un conjunto de disposiciones normativas y legales, ya sean de carácter nacional o sectorial o regional, que deben quedar señaladas y explicitadas.

Zonificación de Uso del Borde Costero regional, aprobada por el Ministerio de Defensa

Dentro de la tarea precedente, se debe contemplar la integración de la Zonificación de Uso de Borde Costero (ZUBC) en el PROT, según lo establecido en el Reglamento del PROT.

Condiciones de localización en el PROT

Finalmente, en la elaboración del PROT, en coherencia con la imagen-objetivo y los lineamientos estratégicos definidos, se deben establecer condiciones y áreas para la localización de la disposición y tratamiento de residuos, infraestructura y actividades productivas, en zonas no comprendidas en la planificación urbanística. Estas se definen como las disposiciones de decisión regional establecidas con carácter vinculante en el PROT para apoyar el desarrollo sustentable en el territorio, abordando los riesgos y potenciando las oportunidades vinculadas a la localización de dichas infraestructuras y actividades, y conforme a lo establecido en el Reglamento para la elaboración del PROT.

De este modo, e PROT establecerá, con carácter vinculante, condiciones para la localización en zonas no comprendidas en la planificación urbanística de:

a) Las instalaciones en que se realice la disposición o tratamiento de residuos y

b) Las infraestructuras y actividades productivas.

Las condiciones serán requisitos que deberán cumplir quienes deseen localizar en la región las instalaciones, infraestructuras y actividades a que se refiere el artículo precedente. Deberán apoyar un desarrollo territorial sustentable acorde con la imagen objetivo y los lineamientos estratégicos del PROT, abordando los riesgos y potenciando las oportunidades que se vinculen con dicha localización.

El PROT establecerá como condición de localización la elaboración de estudios que identifiquen la existencia de riesgos determinados y relevantes asociados a amenazas de tsunami, incendio, inundación, anegamiento, socavación, afloramiento potencial de napa freática, quebradas, aluviones, lahares, deslizamiento o remoción en masa, de acuerdo a las características del territorio regional y considerando los estudios realizados por los organismos competentes. En caso que se consigne la existencia de algún riesgo relevante será condición, también, la identificación y ejecución de las medidas para mitigarlo. Los estudios que se elaboren deberán ajustarse a la metodología empleada por los organismos que sean competentes en cada caso, los que deberán, además, aprobarlos.

También los PROT podrán exigir los siguientes tipos de condiciones para la localización de todas o algunas de las actividades a que se refiere el artículo precedente:

a) La elaboración de estudios que permitan asegurar la integración de las nuevas infraestructuras y actividades productivas a los usos y funcionalidades existentes o proyectadas en el territorio a través de redes de conectividad física y digital que den satisfacción a las necesidades de las personas y de la economía, y la ejecución o ampliación de tales redes cuando no existan o las existentes no aseguren dicha integración;

b) La realización de mecanismos de participación temprana con las comunidades que se vean directamente afectadas por el emplazamiento de la actividad, de manera de identificar y prevenir potenciales conflictos;

c) La compatibilidad con los usos preexistentes en la misma área, debiendo en tal caso establecer el PROT tanto dichos usos como los que resulten incompatibles con ellos;

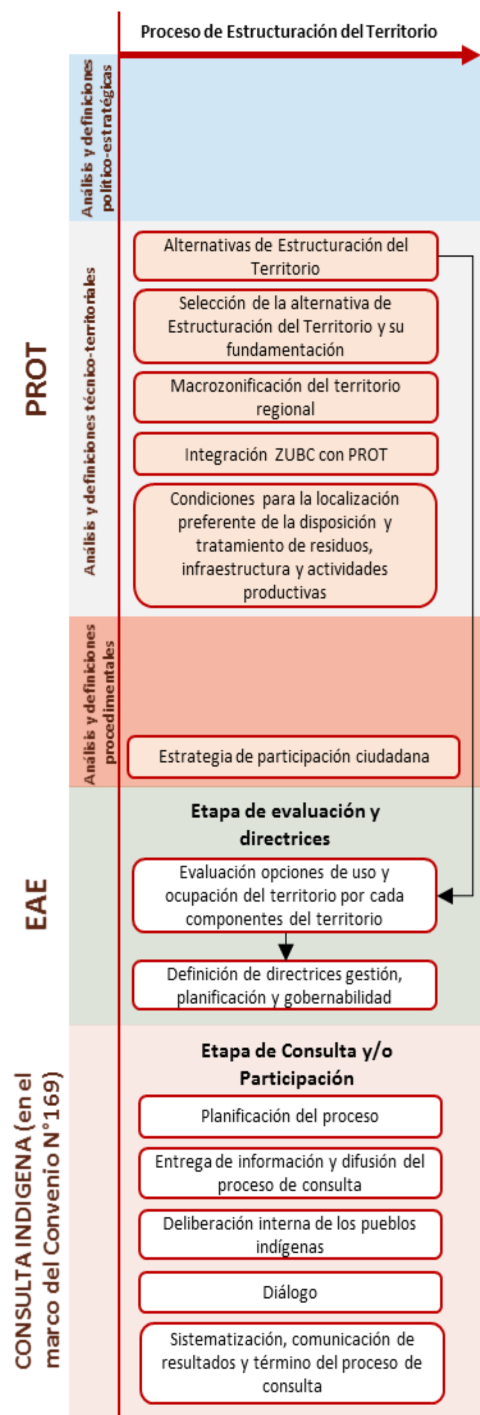
d) La construcción de equipamientos de seguridad, salud y/o educación y obras que aseguren el abastecimiento de agua potable, accesibilidad vial, saneamiento y energía en los casos que las actividades impliquen procesos de urbanización complementarios con destino habitacional; y

e) La presentación de planes de adaptación o mitigación ante los efectos reconocidos del cambio climático.

Las condiciones que se pretendan incluir en un PROT deberán fundamentarse, detallarse y concordarse con el Ministerio o Servicio Público Nacional que sea competente de acuerdo a la actividad, en la etapa de diseño del anteproyecto de Plan.

El PROT definirá, en el marco de la macrozonificación, áreas de localización preferente para los usos y actividades señaladas en el reglamento, atendiendo a las inversiones públicas y privadas existentes o próximas a materializarse dentro de ellas, a las condiciones de localización que establezca y a las tendencias, restricciones y potencialidades del territorio identificadas en el diagnóstico y los procesos de consulta.

Figura 6. Proceso de Estructuración del Territorio



Fuente: elaboración propia.

Sincronización con la etapa de evaluación y directrices de la EAE y con la Consulta Indígena

La estructuración del territorio se vincula de manera directa con la etapa de evaluación y directrices de la EAE, etapa en la cual se evalúan las distintas opciones de desarrollo.

Según el reglamento de la EAE (Decreto 32 – MMA, 2015), las opciones de desarrollo corresponden a las estrategias que permitirían pasar desde la situación actual hacia la deseada, para alcanzar los objetivos planteados por el plan de ordenamiento territorial. De esta manera, la situación actual o vigente no es una opción de desarrollo, toda vez que se busca justamente salir de esta situación base (MMA, 2015).

Además, la guía de EAE desarrollada por el MMA establece que estas opciones de desarrollo deben ser realistas, limitadas y razonables de ser adoptadas en el proceso de decisión.

Considerando todo lo anterior, para el caso de los PROT, se reitera que las opciones de desarrollo corresponderán a las alternativas de estructuración del territorio. Una vez evaluados los riesgos y oportunidades de estas alternativas, a la luz de los Factores Críticos de Decisión (FCD), será posible establecer la estructuración del territorio preferente para ser promovida por el PROT.

Respecto de la Consulta Indígena, al igual que en el diagnóstico estratégico, en función de los temas acordados a ser consultados en este proceso, podrían ser incorporadas las alternativas de estructuración del territorio en dicha consulta.

EN SĪNTESIS

¿Cómo se realiza el proceso de estructuración del territorio para el PROT?

- ✓ *Formular de alternativas de estructuración del territorio.*
- ✓ *Seleccionar una única alternativa de estructuración del territorio.*
- ✓ *Elaborar lineamientos estratégicos del desarrollo del territorio.*
- ✓ *Definir la macrozonificación del territorio regional.*
- ✓ *Integrar la Zonificación de Uso de Borde Costero (ZUBC) en el PROT.*
- ✓ *Establecer condiciones y áreas para la localización preferente de la disposición y tratamiento de residuos, infraestructura y actividades productivas, en zonas no comprendidas por planificación urbanística.*

4.5. ¿Qué se debe contemplar en el PROT en relación a sus mecanismos de implementación y gestión?

El equipo responsable de elaborar el PROT debe establecer un método que permita medir el grado de cumplimiento de las acciones definidas en materia de ordenamiento territorial, acorde con un cronograma de implementación que debe ser elaborado y seguido. Asimismo, a través de este sistema, debe evaluar el impacto de los objetivos del PROT. Por lo tanto, se debe desarrollar un sistema de indicadores de gestión y de logro que se encarguen de cuantificar estos elementos. Finalmente, debe definir la estrategia para difundir y comunicar los contenidos del PROT.

El plan de gestión corresponde a la identificación de los mecanismos de gestión mínimos necesarios para la implementación de las acciones que permitan alcanzar tales objetivos. En términos formales, el plan de gestión corresponde a un capítulo del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, en el que se plasma la descripción cronológica del conjunto de acciones que deberán ser desarrolladas por el GORE para poner en marcha el Plan, garantizando que el carácter vinculante de su ordenamiento territorial se exprese en las decisiones públicas y privadas.

De esta forma, todo plan de gestión deberá definir, al menos, los siguientes elementos:

¿Qué debe considerar el Plan de gestión del PROT?

- ✓ *Entidad gestora responsable de la dirección política y técnica del PROT.*
- ✓ *Cartera de iniciativas para la implementación del PROT.*
- ✓ *Sistema para el seguimiento, monitoreo y evaluación del PROT.*
- ✓ *Estrategia de difusión del PROT.*

Plan de seguimiento de la EAE

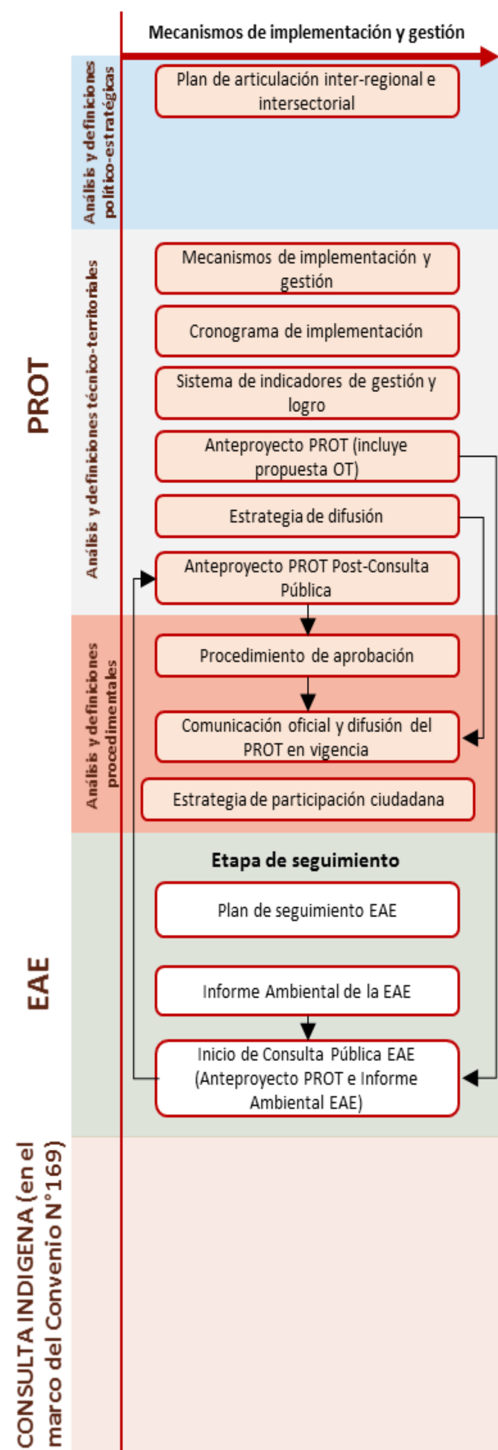
El plan de seguimiento desarrollado en el marco de la EAE, también sirve de insumo para el plan de seguimiento del PROT, fortaleciéndolo sustantivamente al incorporar indicadores que den cuenta del cumplimiento de los objetivos ambientales y criterios de desarrollo sustentable definidos en el marco de la EAE, ampliando así el ámbito de seguimiento del instrumento.

En base a lo descrito en este apartado, ya es posible tener una primera versión del PROT, denominada "Anteproyecto del PROT", la cual incluye la propuesta de ordenamiento territorial para la Región.

Antes de su aprobación, es necesario finalizar el proceso de EAE, para lo cual es necesario enviar este Anteproyecto, junto con su correspondiente Informe Ambiental, al Ministerio del Medio Ambiente, quien tendrá la posibilidad de formular observaciones. Una vez concluida la etapa de observaciones por parte del Ministerio del Medio Ambiente, se puede dar inicio a la etapa de Consulta Pública final de ambos procesos.

Para esto, la institución a cargo de la elaboración del PROT deberá publicar en el sitio electrónico institucional y en un periódico de circulación regional, un aviso en el que se indique el lugar en el que estará expuesto el Anteproyecto del PROT y su respectivo Informe Ambiental, incluyendo la dirección y horarios de atención. Esta información deberá estar disponible por un plazo no inferior a treinta días, contados desde la publicación en el periódico respectivo. Una vez recibidas las observaciones y cumplido el plazo señalado, se deberán analizar dichas observaciones e indicar, en la Resolución de Término, la forma en que han sido consideradas (Art. 24, Decreto 32 - MMA). Esta nueva versión del documento del PROT y de su informe ambiental, vuelve a ser enviada al Ministerio del Medio Ambiente para su revisión final. Una vez concluidas estas tareas, es posible dar término al proceso de EAE, obteniendo así la Propuesta Final del PROT, la cual debe ser aprobada para, posteriormente, hacer su comunicación oficial y proceder a su difusión.

Figura 7. Mecanismos de implementación y gestión



Fuente: elaboración propia.

5. ¿CÓMO SE IMPLEMENTA UN PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Para velar por la aplicación de los contenidos del PROT,
se debe elaborar un mecanismo de implementación y gestión.

A continuación, se describen las tres interrogantes que debe resolver la implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

5.1. ¿Cuál es la entidad gestora responsable del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

Se entiende como ente gestor, al órgano responsable de velar por el cumplimiento de los lineamientos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, de establecer los mecanismos para la implementación, seguimiento y evaluación del conjunto de acciones que sean definidas para alcanzar la imagen objetivo propuesta, y del cumplimiento de los lineamientos estratégicos establecidos en materia de ordenamiento territorial.

En este marco, son los Gobiernos Regionales quienes deben establecer este órgano, diferenciando dos instancias de trabajo: una encargada de entregar las definiciones político-estratégicas y otra con funciones técnico-administrativas.

Las definiciones político - estratégicas recaen en el Gobierno Regional y su Consejo Regional, quienes en primera instancia son los que deben aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. En la etapa de implementación del instrumento, deben resguardar la representatividad territorial y la toma de decisión sobre materias estratégicas para la implementación, seguimiento y evaluación del Plan. Esta instancia deberá ser apoyada por otra de carácter consultiva regional en la que se convoque a representantes de los gobiernos locales, de la ciudadanía, de comunidades indígenas, de entidades gremiales y empresariales, y de universidades y/o centros de estudios científicos, entre otros.

A CONSIDERAR:

- ✓ *Articulación intersectorial regional e interregional.*
- ✓ *Vinculación con la COMICIVYT y entidades del nivel central (ministerios y sus servicios, empresas públicas y otros órganos del Estado que tengan incidencia en materia territorial).*
- ✓ *Aprobar los informes de seguimiento y evaluación que elabore la unidad técnico-administrativa.*
- ✓ *Evaluar y definir ajustes y modificaciones al plan de gestión, como también, de ser necesario, establecer modificaciones o actualizaciones al Plan Regional de Ordenamiento Territorial.*

La labor técnico-administrativa se encuentra alojada en la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE), que deberá contar con el apoyo del equipo de asesoría jurídica y de la Unidad de Gestión de Información Territorial (UGIT), ambas del Gobierno Regional. Se recomienda la formalización de esta instancia como una Secretaría Técnica del PROT, de forma de dar una institucionalidad que supere la fase de formulación y permita su continuidad en el tiempo.

También deberá ser asistida técnicamente por los representantes regionales de los ministerios miembros de la COMICIVYT y de otros órganos del Estado que tengan incidencia en materia territorial y que sean identificados como relevantes en la región. La unidad técnica-administrativa, en la fase de implementación del Plan deberá realizar algunas tareas de carácter general significativas para su puesta en marcha.

A CONSIDERAR:

- ✓ *Levantamiento y sistematización de la información necesaria definida en el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación.*
- ✓ *Elaboración de informes de seguimiento, monitoreo y evaluación.*
- ✓ *Presentación ante entidad política-estratégica definida (GORE-CORE e instancia consultiva definida regionalmente) para su aprobación.*
- ✓ *Realizar ajustes y/o actualizar al plan de gestión, y en los casos que amerite realizar ajustes y/o actualizar al Plan Regional de Ordenamiento Territorial.*
- ✓ *Diseño e implementación de la estrategia de difusión de los contenidos y alcances del instrumento a nivel regional.*

5.2. ¿Qué debe considerar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

El sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación corresponde al conjunto de actividades e instrumentos definidos para medir el cumplimiento de las acciones definidas en la cartera de iniciativas del Plan.

Dado que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial debe ser sometido a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se debe considerar su integración con el plan de seguimiento que se defina en el Informe Ambiental. En particular con los indicadores que se elaboren para hacer seguimiento a los objetivos ambientales del Plan, y en forma complementaria con los criterios de evaluación y los Factores Críticos de Decisión (FCD) de la EAE.

De esta forma, el sistema se define sobre la base de un conjunto de indicadores que permitan hacer un seguimiento del grado de cumplimiento del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Con el objetivo de facilitar la tarea de hacer seguimiento y visualizar la complementariedad con la EAE, es que en el plan de seguimiento del Plan se deberá expresar en forma consolidada a todos los indicadores del PROT y de su EAE. Es necesario que ambos planes de seguimiento compartan los mismos criterios de diseño, y de esta forma, potenciar su complementariedad sobre la base de componentes mínimos.

A CONSIDERAR:

- ✓ ***Objetivo:*** *propósito del plan de seguimiento explicitando objetivos estratégicos, medidas de gestión, planes, programas, proyectos, entre otros.*
- ✓ ***Metas****: resultados e impactos deseados de las acciones que se les realizara seguimiento y serán sometidos a contrastación con un valor esperado o deseado.*
- ✓ ***Indicadores****: instrumentos que reflejan cambios y permiten medir el nivel de cumplimiento de los objetivos del Plan y sus objetivos ambientales y criterios de desarrollo sustentable.*
- ✓ ***Responsable:*** *identificación de la institución y profesional responsable del plan de seguimiento en el contexto de la entidad gestora del plan de gestión.*
- ✓ ***Periodo de medición****: corresponde al tiempo que se espera que los indicadores tengan un comportamiento y cambio positivo. Se consideran las siguientes categorías de tiempo para hacer la medición del sistema de indicadores: i) Corto plazo: 0-2 años; iii) Mediano plazo: 2-5 años; y iii) Largo plazo: 5 -10 años.*
- ✓ ***Recursos Necesarios****: recursos humanos, económicos, técnicos, logísticos, etc., para lograr los objetivos del plan de seguimiento. Se consideran medios y formas que se requieren para obtener los recursos necesarios para la implementación del plan.*

En la definición de los indicadores se debe diferenciar entre aquellos que reflejan resultados de proceso y del cumplimiento de las acciones definidas, de aquellos focalizados en medir los resultados esperados y que responden a evidenciar los cambios en la estructura de ordenamiento regional establecida en la imagen-objetivo. Por lo tanto, es importante considerar los elementos mínimos para la construcción de los indicadores.

A CONSIDERAR:

- ✓ ***Nombre del indicador:*** *nombre que identifique la dimensión medida.*
- ✓ ***Iniciativa****: nombre de la iniciativa asociada a un objetivo estratégico del PROT.*
- ✓ ***Objetivo Estratégico:*** *identificación a que objetivo estratégico está relacionada la iniciativa.*
- ✓ ***Objetivo Ambiental EAE****: identificación a que objetivo ambiental está relacionado, en este caso puede ser a más de uno.*
- ✓ ***Descripción:*** *explicación en términos operacionales a los cuales hace referencia el indicador, lo cual ayudará a su aclaración y favorecerá su interpretación.*
- ✓ ***Fórmula del indicador:*** *expresión formal de la fórmula de cálculo del indicador.*
- ✓ ***Línea base:*** *valor de línea base sobre el cuál se realizarán las comparaciones de cambio.*
- ✓ ***Plazo de medición:*** *periodicidad de medición de las variables, ajustada a la disponibilidad de la información si es fuente secundaria o levantamiento. La periodicidad debe ser definida en función de los plazos establecidos para el sistema de seguimiento.*
- ✓ ***Fuente de información****: instituciones que son la fuente para obtener la información que permitirá evaluar el cumplimento de los objetivos a través de los indicadores.*
- ✓ ***Responsable:*** *institución responsable de aportar la información (puede diferir de la fuente).*

Finalmente, el proceso de evaluación del Plan corresponde a la medición del comportamiento de los indicadores respecto a su línea base, a las metas establecidas y a referentes comparativos que permitan establecer juicios sobre su evolución. Al respecto es importante reconocer tanto cómo ellos se encuentran alineados con los resultados esperados, así como identificar si eventos no esperados generan cambios en su comportamiento que justifiquen ajustes y/o actualizaciones al plan de seguimiento o al Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

A CONSIDERAR:

El sistema de seguimiento se debe definir sobre la base de un conjunto de indicadores que permitan hacer un seguimiento del grado de cumplimiento del PROT. Se deben diferenciar entre aquellos indicadores que reflejan resultados de proceso, que evidencian el cumplimiento a nivel procedimental, de aquellos focalizados en medir los resultados esperados, y que responden a evidenciar los cambios en la estructura de ordenamiento regional establecida en la imagen objetivo.

5.3. ¿Qué debiese considerar una estrategia de difusión del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?

Finalmente, el plan de gestión del Plan Regional de Ordenamiento Territorial debe ser acompañado por una estrategia de difusión que abarque todo el territorio regional de forma que se comuniquen los contenidos y alcances del instrumento desde que entra en vigencia. El hito, que marca el inicio del plan de difusión, corresponde a la comunicación y publicación en un diario regional.

Durante la etapa de implementación del Plan es relevante que se sostenga una política comunicacional clara y transparente que de credibilidad al instrumento y fortalezca la confianza entre los actores regionales y de aquellos que tengan una injerencia en el modelo de uso y ocupación del territorio regional.

Un aspecto relevante para la generación de canales permanentes de comunicación corresponde a informar sobre el desempeño del instrumento en base a los resultados obtenidos en el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. Para ello se recomienda la utilización de medios de comunicación masiva con cobertura regional, medios de comunicación local y plataformas digitales diseñadas especialmente con dicho objetivo, como puede ser una web del Plan o mecanismos de fácil acceso y con alta visibilidad en la página web del Gobierno Regional.

6. ¿QUÉ HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS SE PUEDEN UTILIZAR PARA LA ELABORACION DEL PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL?

Se identifican y recomiendan de forma general herramientas metodológicas que los equipos regionales pueden utilizar para diversos productos a desarrollar. En las referencias bibliográficas encontrarán las fuentes para profundizar sobre las orientaciones específicas para implementar tanto técnicas como instrumentos del ordenamiento territorial.

6.1. ¿Existen herramientas preferidas de apoyo a la elaboración del PROT?

La siguiente lista de herramientas ha sido levantada en el marco de las experiencias nacionales e internacionales que se han aplicado para la elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Una característica común de los diversos documentos metodológicos es que reconocen que existe un sinnúmero de herramientas de mayor o menor complejidad y alcance, algunas de las cuales tienen un sustento teórico amparado en trabajos académicos y publicaciones asociadas. Sin embargo, la mayoría han sido desarrolladas a partir de una combinación de enfoques teóricos y la propia definición de lógicas de trabajo en el proceso de elaboración, por lo que los marcos metodológicos y herramientas a utilizar son flexibles según el contexto de elaboración de cada plan regional.

Excepcionalmente para la etapa de preparación no se han identificado herramientas específicas, ya que ella corresponde a la organización del plan de trabajo por parte del equipo responsable de liderar la elaboración del PROT. Se deduce que los métodos y herramientas pertinentes corresponde a las generales para la gestión y administración de proyectos (como carta Gantt de actividades, recursos y materiales, asignación de responsables de actividades y/o productos, entre otros).

Para las etapas consecutivas del proceso de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento territorial y sus principales productos, se propone a modo de referencia la siguiente batería de herramientas metodológicas (ver Tabla 2), que pueden ser utilizadas de forma flexible para cada producto mencionado según las realidades regionales, sin perjuicio de que existan otras.

Tabla 2. Sugerencia de herramientas metodológicas para distintos aspectos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS	FOCALIZACIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA				DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO			ALTERNATIVAS DE ESTRUCTURACIÓN Y MACRO-ZONIFICACIÓN			PLAN DE GESTIÓN. SEGUIMIENTO Y DIFUSIÓN		
	Imagen Objetivo y	Plan de Participación	Mapa de Actores	Análisis de políticas sectoriales	Subsistemas Territoriales	Modelo de ocupación actual y proyectado	Interacciones interregionales	Definición y selección de alternativas de estructuración del	Lineamientos estratégicos de desarrollo del territorio	Macrozonificación regional	Plan de gestión	Plan de seguimiento	Plan de difusión
Talleres o paneles de expertos	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	
Matriz de Coherencia	X	X		X				X	X				
Mapeo de Actores Claves (MAC)			X										
Matriz de análisis de Actores			X										
Grupos focales	X	X	X		X		X	X	X				
Diálogos participativos	X	X						X	X				X
Cartografía Participativa						X		X		X			
Análisis Multicriterio								X					
Método de Delphi						X	X	X					
Planificación Estratégica Territorial					X	X							
Sistemas de Información geográfica (SIG)					X	X		X		X			

HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS	FOCALIZACIÓN POLÍTICO-ESTRATÉGICA				DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO			ALTERNATIVAS DE ESTRUCTURACIÓN Y MACRO-ZONIFICACIÓN			PLAN DE GESTIÓN. SEGUIMIENTO Y DIFUSIÓN		
	Imagen Objetivo y	Plan de Participación	Mapa de Actores	Análisis de políticas sectoriales	Subsistemas Territoriales	Modelo de ocupación actual y proyectado	Interacciones interregionales	Definición y selección de alternativas de estructuración del	Lineamientos estratégicos de desarrollo del territorio	Macrozonificación regional	Plan de gestión	Plan de seguimiento	Plan de difusión
Análisis de componentes territoriales					X	X							
Análisis de escenarios						X							
Análisis de factibilidad regional					X								
Modelo prospectivo LIPSOR						X							
Matriz FODA								X		X			
Análisis de tendencias						X	X						
Matriz de compatibilidad								X					
Análisis de la capacidad de carga								X					
Matriz de Marco Lógico (MML)	X	X							X		X	X	X

Fuente: elaboración propia, 2018.

A continuación, se describen en forma breve las herramientas propuestas para los distintos productos de cada una de las etapas de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, con el fin de orientar su uso e indicar en qué productos específicos pueden ser de relevancia su utilización. Es importante considerar que estas definiciones son referenciales y las herramientas podrán o no ser

consideradas para el proceso de elaboración del Plan, sin perjuicio de que existan otras herramientas posibles de ser utilizadas, y que sean atingentes a los contextos de cada región.

1. **Talleres o paneles de expertos:** no existe una técnica específica para su desarrollo, ya que dependerá del foco de trabajo y el tipo de actores involucrados. Sin embargo, resultan fundamentales en diversas etapas del desarrollo del PROT tanto para la recolección y análisis de información como para la validación de la misma por parte de los actores relevantes y que poseen conocimiento especializado referente a cada producto.
2. **Matriz de Coherencia:** una matriz de coherencia es una tabla simple que permite comparar información relativa a las definiciones iniciales del PROT, así como de sus resultados, identificando la consistencia entre sus diversas variables. Puede resultar útil, por ejemplo, para determinar la coherencia entre los objetivos e imagen objetivo con otros instrumentos y políticas regionales y nacionales; también como una forma de realizar una comparación rápida entre las alternativas de estructuración del territorio y las definiciones iniciales del PROT.
3. **Árbol de problemas y objetivos:** el árbol de problemas es una herramienta que puede ser aplicada en talleres de expertos y grupos focales para la determinación de las causas raíz de las problemáticas territoriales regionales, su interrelación y sus posibles soluciones (Martínez y Fernández, 2007). Como insumo inicial, permite direccionar la identificación de objetivos estratégicos y alimentar la imagen objetivo regional.
4. **Mapeo de Actores Claves (MAC):** técnica que permite identificar la realidad social acorde a los diversos ámbitos de acción existentes en un territorio. "Como herramienta metodológica de tipo estructural, permite acceder de manera rápida a la trama de relaciones dadas en una zona determinada" (Tapella, 2007). Esta técnica involucra al menos la elaboración de sociogramas y el reconocimiento de relaciones de afinidad entre los actores involucrados. Es fundamental para un correcto desarrollo del proceso e insumo vital para la elaboración de un plan de participación robusto que reconozca de antemano posibles conflictos y colaboraciones entre actores.
5. **Matriz de análisis de actores:** esta herramienta permite identificar el impacto que tienen los actores sobre el territorio, y de esa manera elaborar una priorización para identificar a quienes hay que involucrar en el proceso de formulación e implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial. EL uso de esta matriz permite generar un perfil general de cada actor y su involucramiento en la toma de decisiones (MMA, 2015). Una vez identificado los actores claves se analiza su interés en el territorio y los niveles de poder de decisión que manejan, para entender el rol que debería jugar en el proceso ordenamiento territorial (SEGEPLAN, 2011). Funciona como una forma rápida de mapeo de actores clave.
6. **Grupos focales:** grupos de conversación sobre temas específicos (mesas temáticas) que permiten recabar información cualitativa de relevancia por parte de grupos no expertos. Puede ser ocupado como método participativo para diversos productos de la etapa de focalización, diagnóstico y alternativas de estructuración, dada su flexibilidad metodológica y facilidad de implementación, si bien debe ser acorde a lo que establezca el plan de participación del proceso de elaboración del PROT, e integrar a un número importante de actores clave.

7. **Diálogos participativos:** metodología propuesta por SUBDERE para la generación de encuentros entre la ciudadanía y los órganos del Estado sobre materias de interés público. Cuenta con procedimiento regulado y flexible para la generación de plataformas de trabajo en base al método 'Encuentro Diálogo Participativo', que permite reunir a un gran número de personas en un espacio para discutir, consensuar y priorizar temáticas (SUBDERE, 2015). Especialmente útil para las primeras definiciones que se tomen respecto al PROT, y como espacio amplio de validación y difusión de sus resultados.

8. **Cartografía Participativa:** es una forma de recoger y reflejar en medios tangibles la información que por tradición se realiza oralmente. Los métodos visuales como los mapas facilitan la incorporación de este tipo de fuentes de información, permitiendo fomentar la participación de un mayor número de personas, sumado a un aumento del diálogo y la negociación (Braceras, 2012). Es un método altamente participativo que permitirá recabar información 'informal' sobre el territorio por parte de sus habitantes, siendo de utilidad especialmente para la etapa de diagnóstico territorial y para la discusión ciudadana sobre las alternativas de estructuración del territorio y su macrozonificación

9. **Análisis Multicriterio**: el Análisis Multicriterio es un proceso metodológico que permite contrastar diversas alternativas y lograr una selección final que toma en consideración una gran cantidad de factores en juego. La particularidad del análisis multicriterio está en la forma de transformar las mediciones y percepciones en una escala única, de modo de poder comparar los elementos y establecer ordenes de prioridad (Pacheco y Contreras, 2008). Existen diversos modelos de análisis multicriterio, dentro de los cuales el sistema AHP (*Analytic Hyerarchy Process*) es uno de las más utilizados.

10. **Método Delphi:** es una técnica cualitativa flexible, iterativa y controlada que permite obtener la opinión de un grupo de expertos a través de la consulta reiterada. Es gran relevancia cuando no se dispone de información suficiente para la toma de decisiones o es necesario recoger opiniones consensuadas y representativas de un colectivo de individuos (Reguant & Torrado, 2016). Con este método, una serie de expertos son sometidos individualmente a una serie de cuestionarios en profundidad que se intercalan con retroalimentación de lo expresado por el grupo y que, tras sucesivas devoluciones, producen una opinión que representa al grupo. Si bien puede ser ocupado para una serie de temas y productos distintos, se recomienda su uso para la validación experta de los diagnósticos territoriales y para la definición consensuada de alternativas de estructuración territorial y macrozonificación, como complemento a otras técnicas participativas con actores no expertos.

11. **Planificación Estratégica Territorial:** corresponde a un método de análisis de carácter prospectivo para la elaboración de diagnósticos estratégicos, basado en el análisis tendencial de factores identitarios y funcionales del territorio, con el propósito de identificar factores críticos que permitan definir una estrategia y sus correspondientes lineamientos en virtud de la visión y los objetivos estratégicos trazados (Orellana, 2010).

12. **Sistemas de Información Geográfica:** existen diversos softwares de información geográfica que permiten realizar análisis de información espacial para diversas etapas del proceso de elaboración del PROT. Son especialmente útiles para generar representaciones espaciales de

elementos generales y específicos que alimentan el diagnóstico territorial y la expresión espacial de las alternativas y macrozonificación. Por otra parte, permiten cruzar diversas variables espacializadas con el fin de reconocer, por ejemplo, espacios donde diversos usos o intereses pueden converger generando conflictos territoriales, clasificar usos de suelo, etc.

13. **Análisis de componentes territoriales:** las componentes territoriales son aquellas topologías y/o unidades territoriales que pueden ser constatadas a nivel país en un gran número de lugares y ámbitos concretos, a diferentes escalas. (SUBDERE, 2011). Cada componente territorial, previamente identificado, debe ser caracterizado en base a un diagnóstico analítico que se nutra de la mayor diversidad de fuentes de información primaria y secundaria fiable y actualizada, problematizando los resultados y permitiendo reconocer su estado actual. Una forma útil de representar estos resultados es a través de matrices que resuman el análisis de cada componente en función de las variables escogidas para ello, y reconociendo finalmente sus tendencias.

14. **Análisis de escenarios:** conjunto formado por la descripción de una situación futura y la trayectoria de eventos que permite llegar a ella desde una situación origen. Este método de prospectiva se basa esencialmente en crear y recrear, iterativamente, diversos escenarios alternativos al escenario o modelo de ocupación actual del territorio. Es en la combinación o confrontación de escenarios diferentes donde esta metodología logra su objetivo: el de aclarar futuros alternativos. Su lógica consiste en identificar/formular, en la región: Escenario deseable, Escenario probable y Escenario posible (SUBDERE, 2011).

15. **Análisis de factibilidad regional**: se trata de un marco conceptual que permite analizar la factibilidad de una región conforme un análisis multi-criterio a partir de los criterios tradicionales definidos como de primer orden: medio natural, demográfico territorial, realidad sociocultural, económico-productivo, administrativo y de servicios públicos, y político-electoral, para luego avanzar a un análisis bajo criterios de segundo orden; sostenibilidad territorial, gobernabilidad regional, capital endógeno y recursos de conectividad (Arenas et al., 2007). Su realización es especialmente útil en la etapa de diagnóstico estratégico, al caracterizar diversos elementos del territorio regional.

16. **Modelo prospectivo LIPSOR:** utiliza las técnicas de análisis estructural (MICMAC), análisis de actores (Método MACTOR), análisis morfológico (método MORPHOL) y la metodología de integración de escenarios por estrategias. La prospectiva se orienta metodológicamente a identificar las reglas del juego y las condiciones presentes y potenciales del desarrollo regional, para dar inicio a las acciones de anticipación del futuro (Godet, 2007). Es especialmente relevante si se desean elaborar escenarios prospectivos durante la etapa de diagnóstico, y definir diversos modelos de desarrollo territorial para luego ser discutidas y analizadas de forma participativa entre los actores relevantes.

17. **Matriz FODA:** matriz que permite reconocer las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de un proceso, siendo parte de la etapa previa a la planificación según Gómez-Orea (2002), permitiendo orientar las posibles estrategias que debería tener un PROT. Por otra parte, permite tanto una síntesis diagnóstica de cada componente territorial como también reconocer y evaluar alternativas de estructuración del territorio de forma rápida y consistente.

18. **Análisis de tendencias:** se refiere al proceso de "recoger la información y de evidenciar un patrón, dinámica o comportamiento a partir del procesamiento de esa información" (Castellanos et al., 2011). Es un proceso exploratorio que permite identificar comportamientos pasados y detectar cambios que puedan incidir en su desarrollo, en diversos ámbitos. Para eso se utiliza una serie de procedimientos conocidos como 'metrías', para recabar información luego analizar sus tendencias de transformación. Es un método de gran utilidad como insumo para la realización de los modelos de ocupación del territorio y sus futuras implicancias.

19. **Matriz de compatibilidad:** Una matriz de compatibilidad es una matriz simple de doble entrada que puede ser ocupada para orientar la armonización de intereses sectoriales a la hora de definir las alternativas de ordenamiento territorial (SUBDERE, 2011). Puede usarse para comparar usos y funciones actuales y futuros, registrando la compatibilidad entre éstos y anticipando posibles conflictos, generando acuerdos al respecto. Es un ejercicio cualitativo de consenso que permite sistematizar las percepciones de los actores sobre las relaciones entre las diversas funciones y usos del territorio, pudiendo ser traducido a un mapa semáforo simple que explicite aquellas zonas de mayor o menor conflicto potencial según las alternativas propuestas.

20. **Análisis de la capacidad de carga:** la capacidad de carga es un valor dinámico que hace referencia a la cantidad y el tipo de actividades o habitantes que pueden ser acomodados en un área sin consecuencias sociales inaceptables o impactos ambientales negativos, por lo que su análisis permite guiar la toma de decisiones respecto a alternativas de estructuración del territorio que no impliquen sobrecargas que incidan negativamente en la sustentabilidad territorial (Saltarén et al., 2008). Será de utilidad como herramienta para abordar las limitaciones al desarrollo antrópico en ciertos territorios sensibles o de alto valor ambiental.

21. **Matriz Marco Lógico (MML):** corresponde a un proceso de definición de las principales actividades y resultados esperados, esto basado en uno de los principales obstáculos con que se ve enfrentada la planificación y la obtención de objetivos: existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de estos, fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control, inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos (Aldunate, 2004). Esta herramienta puede ser ocupada para guiar y monitorear todo el proceso de elaboración del PROT, pero también puede ser ocupada de forma específica para la planificación del plan de participación y en especial la etapa de gestión y seguimiento.

6.2. ¿Cómo chequear los contenidos del PROT?

INTERROGANTES SOBRE CONTENIDOS A CHEQUEAR	✓
¿Se realizó una adecuada revisión y evaluación de los elementos normativos y legales mínimos del contexto territorial para la elaboración del PROT?	
¿Se identificó y definió las decisiones nacionales, regionales y macrozonales que se debiesen incluir en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial?	
¿Se consideraron las definiciones conceptuales básicas en la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?	
¿Se tomaron en consideración los criterios para utilización de fuentes estadísticas y cartográficas en el PROT?	
¿Están los contenidos mínimos que debiese tener un PROT de acuerdo al punto 3.1 de este documento?	
¿Cumple con las condicionantes para un Plan Regional de Ordenamiento Territorial; comprensible, auto-explicativo, atractivo y accesible?	
¿Se ha analizado la dimensión político-estratégica del Plan Regional de Ordenamiento Territorial?	
¿Se ha contemplado en el proceso de elaboración del PROT su articulación con otras políticas públicas, ya sea planes o instrumentos?	
¿Se ha considerado la visión de los actores claves del territorio y se han contemplado los procesos de participación ciudadana adecuados?	
¿Se ha logrado establecer un diagnóstico estratégico conforme los sistemas territoriales definidos por la Política Nacional de Ordenamiento Territorial?	
¿Se han analizado las alternativas u opciones de estructuración del territorio regional posibles para este Plan Regional de Ordenamiento Territorial?	
¿Se han utilizado herramientas metodológicas sugeridas o con respaldo teórico y/o empírico en la elaboración del PROT?	
¿Se han definido los mecanismos de gestión adecuados para implementar y gestionar este PROT?	
¿Se ha elaborado la cartografía adecuada y suficiente para respaldar la propuesta de macrozonificación del PROT?	
¿Se ha dispuesto de una estrategia de difusión inter institucional y hacia la ciudadanía del PROT adecuado?	

6.3. ¿Qué referencias bibliográficas apoyan estas herramientas metodológicas?

- Andrade, B., Arenas, F. y R. Guijón. (2008) Revisión crítica del marco institucional y legal chileno de ordenamiento territorial: el caso de la zona costera. *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº 41, pp. 23-48, Santiago de Chile.
- Aldunate, E. (2000) Metodología matriz de marco lógico, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Arenas F., Hidalgo R., Orellana A. y G. Aliaga, Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político-administrativas regionales en Chile, en Camino al Bicentenario Propuestas para Chile, Concurso de Políticas Públicas 2007, PUC-SUBDERE- MIDEPLAN-SEGPRES, 2007
- Braceras, I. (2012) Cartografía participativa: Herramienta de empoderamiento y participación por el derecho territorial.
- Castellanos, O., Fúquenes, A., Ramírez, D. (2011). Análisis de tendencias: de la información hacia la innovación. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Colombia.
- Godet, M. (2007). Prospectiva Estratégica: problemas y métodos.
- Gómez Orea, D. (2002). Ordenación Territorial. Madrid. MundiPrensa.
- Martínez, R. y Fernández, A. (2007). Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales.
- Ministerio del Medio Ambiente (2015). Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en proceso de ordenamiento territorial sustentable.
- Orellana, A. (2010). Planificación Estratégica Territorial: Una herramienta para el desarrollo local y regional, Cuadernos de Clase N°3-2, Maestría en Desarrollo Regional y Planificación Urbana, Universidad Autónoma de Manizales, Colombia.
- Pacheco, J.F. y Contreras, E. (2008). Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Reguant-Álvarez, M. y Torrado-Fonseca, M. (2016). El método Delphi. REIRE, Revista d'Innovació i Recerca en Educació, 9 (1), 87-102
- Saltarén, B. et al. (2008). Metodología de cálculo de la capacidad de carga turística como herramienta para la gestión ambiental. Revista Gestión y Ambiente, 11 (3), 109-122
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia República de Guatemala (2011). Caja de herramientas para el Plan de Ordenamiento Territorial.
- SUBDERE (2011). Guía de zonificación costera para el ordenamiento territorial.
- SUBDERE (2011). Plan Regional de Ordenamiento Territorial – Contenidos y Procedimientos.
- SUBDERE (2015). Guía Metodológica Diálogos Participativos.
- Servicio de Evaluación Ambiental (2013). Guía para la participación anticipada en proyectos que se presentan al SEIA.
- Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).